



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2018

Der Ankara-Entwurf. Entwurf für eine neue Bundesverfassung von Max Imboden, geschrieben in der Schweizer Botschaft in der Türkei (1967)

Coradi, Christina

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-159924>

Book Section



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Coradi, Christina (2018). Der Ankara-Entwurf. Entwurf für eine neue Bundesverfassung von Max Imboden, geschrieben in der Schweizer Botschaft in der Türkei (1967). In: *Commentationes Historiae Ivris Helveticae*. Bern: Stämpfli, 121-201.

*Christina Coradi**

Der Ankara-Entwurf

Entwurf für eine neue Bundesverfassung von Max Imboden, geschrieben in der Schweizer Botschaft in der Türkei (1967)

Einführung von der Autorin

Die Totalrevision der Bundesverfassung war beinahe während des ganzen 20. Jahrhunderts Gegenstand von Diskussionen in der Bundesversammlung. Unter den Staatsrechtlern war Max Imboden die treibende Kraft hinter den Bestrebungen. Er publizierte Artikel¹ und hielt Vorträge² zum Thema. Als Mitglied des Verfassungsrates in Basel war er wegweisend an der Ausarbeitung einer gesamtbaslerischen Verfassung beteiligt. Seinen am nachhaltigsten wirkenden Beitrag zum Thema publizierte er jedoch im Jahre 1964. Es handelt sich dabei um das «Helvetische Malaise». Diese Schrift trug massgeblich dazu bei, dass in den 1960er Jahren ernsthaft über das Vorhaben der Totalrevision nachgedacht wurde.

Das «Helvetische Malaise» erschien nach der Mirage-Affäre, in der ruchbar wurde, dass das Militärdepartement die Kredite für den Kauf des Kampfflugzeuges Mirage massiv überzogen hatte. Die Schrift ordnete den Skandal in die Gesamtsituation der Schweiz ein und machte ver-

* Lic. iur.

1 z.B. Die Totalrevision der Bundesverfassung, in: Imboden, Max, Staat und Recht, Basel, 1968, S. 323.

2 Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft, Bern 1966 (Vortrag gehalten am 14.5.1966 am Dies Academicus der Hochschule St. Gallen).

schiedene Mängel der Staatsorganisation namhaft. Die Affäre bewirkte, dass Ständerat Karl Obrecht und Nationalrat Peter Dürrenmatt unabhängig voneinander in ihren Räten je eine Motion für eine Totalrevision der Bundesverfassung einreichten. Sie verlangten, dass der Bundesrat die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung abklärt und einen Bericht vorlegt. Die Räte überwiesen die Motionen.

Im Mai 1967 beschliesst der Bundesrat auf Antrag der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Ludwig von Moos, eine Arbeitsgruppe mit neun Mitgliedern einzusetzen.³ Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung von alt Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen (sogenannte Kommission Wahlen). Zu den Mitgliedern gehörte Professor Hans Huber (Bern), Bundesrichter Harald Huber, Rechtskonsulent Alessandro Crespi (Capo dell'Ufficio cantonale della legislazione, Ticino), Ständerat Louis Guisan (Lausanne), Rechtsanwältin Josi Meier, Rechtsanwalt René Meylan, Staatsschreiber Hans Stadler (St. Gallen) und Max Imboden (Nationalrat und Professor in Basel).⁴ Bei manchen Sitzungen war zudem Dr. Walter Kern in seiner Eigenschaft als Vizedirektor der Eidgenössischen Justizabteilung anwesend. Nach dem Tod von Max Imboden im Jahr 1969 wurde die Arbeitsgruppe auf 10 Mitglieder erweitert. Professor Kurt Eichenberger und Bundesrichter Otto K. Kaufmann kamen neu dazu.

Die Aufgabe der Arbeitsgruppe bestand darin, Vorschläge für eine Gesamtrevision der Bundesverfassung zu sammeln und dem Departement bis zum 31. Oktober 1969 einen umfassenden Bericht mit Vorschlägen an Fragen zu erstatten, welche abzuklären sind vor einer Totalrevision.⁵

3 Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 16.5.1967, Schweizerisches Bundesarchiv, BAR, E4001D#1967/136#59*.

4 Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Ludwig von Moos, an den Bundesrat, Bern, 12.5.1967, Schweizerisches Bundesarchiv, BAR, E4001D#1967/136#59*.

5 Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Ludwig von Moos, an den Bundesrat, Bern, 12.5.1967, Schweizerisches Bundesarchiv, BAR, E4001D#1967/136#59*.

Zwischen Juni 1967 und September 1972 hielt die Kommission regelmässig Sitzungen ab. Zudem rief sie in einem detaillierten Fragenkatalog Hochschulen, Kantone, Parteien, interessierte Verbände und Kirchen dazu auf, Ideen und Anregungen einzureichen. Im Jahre 1970 erschienen die zahlreichen und breitgefächerten Stellungnahmen in vier Quellenbänden. Im September 1973 veröffentlichte die Arbeitsgruppe einen ausführlichen Schlussbericht⁶ mit ihren Vorstellungen der Reformanliegen in einer künftigen Bundesverfassung. Sie erläuterte darin ihre Erkenntnisse zu den Neuerungen. Im Hinblick auf die Grundrechte seien die jahrzehntelangen Entwicklungen fortzuführen und zu konkretisieren.⁷ Mit den Anregungen und Stellungnahmen zu den wesentlichen verfassungspolitischen Problemen formulierte die Kommission Wahlen die Voraussetzung für die folgende Beschäftigung mit der Vorbereitung einer möglichen Totalrevision. Sie regte den Bundesrat an die Arbeiten von einer grossen Expertenkommission fortführen zu lassen, deren Aufgabe es wäre einen konkreten Verfassungsentwurf auszuarbeiten.⁸

Max Imboden – und die Verfassungsentwürfe

Im Jahre 1959 arbeitete Max Imboden an der Universität Basel im Rahmen eines Seminares mit Studenten einen Verfassungsentwurf aus.⁹ In diesem Entwurf finden sich neben bereits formulierten Ideen, wie der Gesetzesinitiative und dem Frauenstimmrecht, auch neue Gedanken, so

6 Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht der Arbeitsgruppe, Bern 1973.

7 Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht der Arbeitsgruppe, Bern 1973, S. 718.

8 Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht der Arbeitsgruppe, Bern 1973, S. 760.

9 Die Bundesverfassung, wie sie sein könnte: Verfassungsentwurf erarbeitet von Studenten der Juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Max Imboden, Basel 1959.

etwa eine Pflicht zur Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen oder die Wahl eines Bundesrates zum Bundespräsidenten auf zwei Jahre. Der Entwurf, welcher als «juristische Utopie» veröffentlicht wurde, fand in akademischen Kreisen sehr wohl Beachtung.

Knapp 10 Jahre später erarbeitete Max Imboden bei einem Ferienaufenthalt in Ankara, aus purer Freude, erneut einen Verfassungsentwurf. Das was er jetzt tue, sei das was ihn am meisten bewege. Das Studium der fremden Verfassungen habe etwas sehr Anregendes und er schöpfe viel daraus, schrieb er in sein Tagebuch.¹⁰

Weiter notierte Imboden über seine Arbeit darin Folgendes: «Ausgehend von der Studenten-Verfassung von 1959 [BV-E 1959] habe ich jene Schritte vollzogen, die wir damals – selbst im kleinen Kreise werdender Akademiker – dem Kompromiss oder besser: dem Bestreben, nicht allzu offen das Ungewohnte zu tun – geopfert haben. Aber darüber hinaus sind völlig neue Gedanken dazu gekommen und sie mögen jetzt eigentlich das Gerüst dieses Modells in erster Linie prägen: der geschlossene Aufbau einen Kanton und Bund durchziehenden Justizsystems (was es erlaubt, das Bundesgericht nur noch als Spitze einer Pyramide zu sehen), die maximale Generalisierung der Kompetenzbestimmung, das neue Bild der beiden Parlamentskammern, [...], die nochmals verstärkte Rechtsstaatlichkeit [...] und schliesslich der Versuch, die uns verloren gehenden Eliten – Wirtschaft und Wissenschaft – wiederum in das politische Geschehen einzubeziehen.»¹¹ Besonders erwähnenswert sind ferner die Einführung der Gesetzesinitiative (Art. 31), die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze (Art. 45 Abs. 3 lit. e) und eine Reform des Ständerates (Art. 28 Abs. 1 lit. a).

10 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, Nachlass Max Imboden, Eintrag vom 15. September 1967, Tagebuch Nr. 15, S. 14.

11 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, Nachlass Max Imboden, Eintrag vom 30. September 1967, Tagebuch Nr. 15, S. 43.

Nach eigenen Angaben war Imboden nach der Durchsicht seines Textes der Bundesverfassung von «der grossen Linie» selbst derart beeindruckt, dass er sich entschied ein Exemplar alt Bundesrat Wahlen zukommen zu lassen.¹² Dieser war «sprachlos gewesen über die Arbeit und [seine] Arbeitskraft»¹³. Er schlug daher vor den Entwurf der Arbeitsgruppe vorzulegen. Wahlen glaubte, dass diese ab einem bestimmten Zeitpunkt eines solchen «Leitfadens» bedarf, um die Diskussion zu konkretisieren.¹⁴ Von Januar 1968, ab der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe, bis zur siebten Sitzung im Dezember desselben Jahres diskutierten die Mitglieder anhand des Entwurfes lebhaft über Themen wie die Gesetzesinitiative, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Amtsdauer der Bundesräte. Die Meinungen in den Debatten gingen jeweils so weit auseinander, dass Wahlen sich fragte, wie sich die Mitglieder angesichts solcher sehr interessanter Diskussionen je auf ein Verfassungsmodell einigen werden.¹⁵

Imbodens Vorschlag für das Ende der Tätigkeit der Arbeitsgruppe:

Für Imboden gab es drei Möglichkeiten an Antworten, welche am Ende der Tätigkeit der Arbeitsgruppe gegeben werden könnten. In der siebten Sitzung im November 1968 stellte er diese vor.

- Eine Totalrevision ist möglich und erwünscht.
- Statt einer Totalrevision nur eine Partialrevision vorschlagen. Es wären «Pakete» zu unterbreiten und eine bestimmte Reihenfolge der Revisionen zu postulieren.

12 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, Nachlass Max Imboden, Eintrag vom 17. Oktober 1967, Tagebuch Nr. 15, S. 71.

13 Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich, Nachlass Max Imboden, Eintrag vom 19. Oktober 1967, Tagebuch Nr. 15, S. 75.

14 FN 13.

15 Schweizerisches Bundesarchiv, BAR, E4110B#1982/163#49*, 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll, S. 41.

- Die Arbeitsgruppe begnügt sich damit ein erstes Modell zu schaffen, welches als Grundlage für kommende Arbeiten dient. In diesem Fall würde keine der beiden erst genannten Möglichkeiten zur Anwendung kommen. Zudem würde sich in diesem Fall auch das Problem der allfälligen Einsetzung eines Verfassungsrates nicht stellen.

Zum vorliegenden Entwurf

Der vorliegende Verfassungsentwurf [VE-Imboden 1967] galt während vieler Jahre als verschwunden. Nach intensiver Suche wurde er von der Autorin in den Unterlagen von Bundesrat von Moos im Bundesarchiv¹⁶ gefunden.

Auf den folgenden Seiten wird dieser Verfassungsentwurf vorgestellt und mit Aussagen der Mitglieder aus den Sitzungen der Arbeitsgruppe Wahlen kommentiert.

¹⁶ Schweizerisches Bundesarchiv, BAR, E4001D#1976/136 #59*

Imboden Verfassungsentwurf

Vertraulich

Vorbemerkungen

Zum vorliegenden «Arbeitspapier» (ich möchte nicht von einem «Entwurf» sprechen) ist zweierlei zu bemerken:

1. Einmal haben alle darin geäusserten Gedanken *persönlichen* Charakter. Ich möchte deshalb darum bitten, das Arbeitspapier *vertraulich* zu betrachten.
2. Sodann bin ich mir der *Vorläufigkeit* der präsentierten Lösungen voll bewusst. Es geht mir einzig darum, ein mögliches Modell einer schweizerischen Verfassung aufzuzeigen, das als *Diskussionsgrundlage* für das weitere Gespräch dienen kann. Ich habe gewissermassen den Versuch unternommen, laut zu denken, und ich möchte mir die Freiheit wahren, selbst auf die im Einzelnen zur Diskussion gestellten möglichen Lösungen zurückzukommen.

Prof. Dr. M. Imboden

sig. Max Imboden

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Rechte und Pflichten des Bürgers

Art. 1: Rechtsgleichheit

Art. 2: Freiheitsrechte

Art. 3: Rechtsschutz

Art. 4: Politische Rechte des Bürgers

Art. 5: Politische Vereinigungen

Art. 6: Bürgerpflichten

Art. 7: Petitionsrecht

Art. 8: Freiheit der Wirtschaft

Art. 9: Bürgerrecht

Zweiter Abschnitt: Die Kantone

Art. 10: Bestand

Art. 11: Organisation

Art. 12: Aufgaben und Bundestreue

Art. 13: Gegenseitige Beziehungen

Art. 14: Verträge zwischen den Kantonen

Dritter Abschnitt: Aufgaben des Bundes

Art. 15: Auswärtige Beziehungen

Art. 16: Ausschliessliche Aufgaben des Bundes

Art. 17: Gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen

Art. 18: Finanzordnung

Art. 19: Ziele der Bundesgesetzgebung

Vierter Abschnitt: Die Bundesbehörden

1. Allgemeine Vorschriften

Art. 20: Oberste Gewalt

Art. 21: Gewaltentrennung

Art. 22: Öffentlichkeit

Art. 23: Verantwortlichkeit

Art. 24: Sprachen und Sitz

Art. 25: Wählbarkeit

2. Bundesversammlung

Art. 26: Zweikammer-System

Art. 27: Nationalrat

Art. 28: Ständerat

Art. 29: Stellung der Mitglieder

Art. 30: Gesetzgebung

Art. 31: Gesetzes-Initiative

Art. 32: Weitere Befugnisse

Art. 33: Hilfsorgane

Art. 34: Sessionen

3. Mitwirkung des Volkes

Art. 35: Referendum

Art. 36: Ausschluss des Referendums aus besonderer Dringlichkeit

Art. 37: Volksabstimmung über Gesetzes-Initiativen

4. Bundesrat

Art. 38: Zusammensetzung und Wahl

Art. 39: Aufgaben des Bundesrates

Art. 40: Hilfsorgane des Bundesrates

Art. 41: Organisation der Verwaltung

Art. 42: Verhältnis von Bundesrat und Bundesverwaltung

5. Bundesgericht

Art. 43: Zusammensetzung und Wahl

Art. 44: Aufgaben

Art. 45: Verfassungsgericht

6. Andere Bundesbehörden

Art. 46: Wirtschafts- und Sozialrat

Art. 47: Rat für Bildung und Forschung

Art. 48: Gemeinsame Vorschriften

Fünfter Abschnitt: Revision der Verfassung

Art. 49: Voraussetzungen der Revision

Art. 50: Teilrevision

Art. 51: Gesamtrevision

Präambel [≈ Präambel, BV-E 1959]

Im Namen Gottes des Allmächtigen:

Die Schweizerische Eidgenossenschaft,

in der Ansicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, Freiheit und Recht zu schützen, die gemeinsame Wohlfahrt zu fördern und die Schweiz als Glied der Völkergemeinschaft zu stärken, hat die nachstehende Bundesverfassung angenommen:

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Die Verfassung wird eingeleitet mit einer Präambel. Als Christ konnte Imboden den Ausdruck des christlichen Bekenntnisses im eigentlichen Verfassungstext nicht akzeptieren. Ein solches Zeugnis gehöre nicht in den Verfassungstext, sondern nur in eine Präambel, welcher keine normative Wirkung zukommt. Für Imboden war klar, dass, was in der Präambel steht, normativ nicht fassbar und deshalb nicht von Bedeutung ist. Stadler war ebenfalls der Meinung, dass Programm und Zwecksetzung in die Präambel und nicht in den Verfassungstext gehören. Dies diene der Klarheit und Sachlichkeit. Kritisiert wurde in der Diskussion, dass es nach der Präambel keinen Übergang zum eigentlichen Verfassungstext gibt. Nach der Auffassung von Wahlen und Crespi fehlt eine Einleitung, die den «Staatszweck» und das Staatsideal wiedergeben könnte.

Quellen: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 55; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 57; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Erster Abschnitt: Rechte und Pflichten des Bürgers

Art. 1: Rechtsgleichheit [≈ Art. 7 BV-E 1959]

Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Stadler könnte sich diesen Artikel als Einleitung vorstellen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 57; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Art. 2: Freiheitsrechte [≈ Art. 8 BV-E 1959]

- (1) Freiheit und Würde der menschlichen Person sind unverletzlich.
- (2) Gewährleistet sind insbesondere:
 - (a) Die Freiheit des Glaubens und des Gewissens;
 - (b) Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen innerhalb der Schranken der öffentlichen Ordnung und unter Wahrung des konfessionellen Friedens;
 - (c) Die freie Meinungsbildung, Meinungsäusserung und Meinungsverbreitung sowie die Freiheit von Forschung und Unterricht, soweit sie nicht gegen die öffentliche Ordnung oder gegen die Rechte anderer verstossen;
 - (d) Die Unversehrtheit des menschlichen Körpers; die Todesstrafe ist nur in Kriegszeiten zulässig;
 - (e) Die Bewegungsfreiheit des Menschen, die Freiheit des Privatlebens sowie die Unverletzlichkeit der Wohnung. Vorbehalten sind die zur Verfolgung und Ahndung strafbarer Handlungen, zur Vollstreckung behördlicher Anordnungen

- und zur Sicherung der öffentlichen Ordnung erforderlichen Ausnahmen. Jede Beschränkung bedarf der richterlichen Bewilligung oder, wenn Gefahr im Verzug ist, der Bestätigung durch den Richter innerhalb von 48 Stunden;
- (f) Die Vereinsfreiheit und die Versammlungsfreiheit im Rahmen der öffentlichen Ordnung;
 - (g) Das Privateigentum innerhalb der Schranken des öffentlichen Wohls und einer unausweichlichen Enteignung für öffentliche Zwecke;
 - (h) Die Freiheit der Niederlassung und die freie Ein- und Ausreise für alle Schweizerbürger, für die ihnen gleichgestellten Ausländer sowie für jedermann, der wegen seiner Überzeugung oder seines Herkommens in einem fremden Staate verfolgt wird.
- (3) Alle Staatsgewalt ist durch die Freiheitsrechte begrenzt. In der Ausübung privatrechtlicher Befugnisse hat der Staat Sinn und Geist der Freiheitsrechte zu wahren.
- (4) Eine Beschränkung von Freiheit und Eigentum darf nicht weiter gehen, als es die Verwirklichung eines verfassungsmässigen öffentlichen Interesses verlangt. Rechtmässige Beeinträchtigungen eines Freiheitsrechtes, die dem Bürger ein besonderes Opfer auferlegen, verpflichten zu vollem Einsatz.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Die öffentliche Ordnung ist hier die Schranke verschiedener Grundrechte. Hans Huber bezweifelte, ob die öffentliche Ordnung etwas derart fundamental Vorgegebenes sei und ob sie nicht allenfalls den Grundrechten weichen müsse. Im Vergleich zum damals geltenden Art. 56 BV-1874 (Vereinsfreiheit) sei die Vereinsfreiheit in Art. 2 Abs. 2 lit. f VE-Imboden 1967 wesentlich abge-

baut worden. Auch Harald Huber war dies aufgefallen. Dieser war ferner der Meinung, dass die Schranken der Grundrechte im Entwurf Imboden etwas uneinheitlich ausgefallen seien.

Bei der Diskussion zu Art. 9 verwies Imboden auf Art. 2 Abs. 2 lit. h VE-Imboden 1967. Er habe im Hinblick auf das Asylrecht einen kühnen Schritt gewagt, bestätigte er. Diese Bestimmung könne jedoch ad absurdum gedacht werden. Er wies auf die Verhältnisse im Jahre 1933 hin. Dennoch möchte er die Idee des Asylrechts propagieren und war gleichzeitig überzeugt, dass derartige apokalyptische Zustände nicht mehr eintreten werden. Harald Huber äusserte die Befürchtung, dass sich aufgrund dieser Bestimmung Leute aus der ganzen Welt bemühen könnten, in die Schweiz einzureisen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 63 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Art. 3: Rechtsschutz [≈ Art. 9 BV-E 1959]

- (1) Der letzte Entscheid über Zivilsachen und Strafsachen sowie über bestrittene Verwaltungsverfügungen und Ansprüche gegen die Verwaltung liegt beim Richter.
- (2) Der Richter ist unabhängig und nur der Verfassung sowie dem auf der Verfassung beruhenden Recht und Gesetz verpflichtet.
- (3) Gegenüber dem Richter und der Verwaltung ist das rechtliche Gehör gewährleistet. Jedermann hat das Recht der freien Verbeiständung.
- (4) Rückwirkende Gesetze, die den Einzelnen belasten, sind unzulässig.

Art. 4: Politische Rechte der Bürger [≈ Art. 11 BV-E 1959]

- (1) Jeder Schweizerbürger und jede Schweizerbürgerin besitzt nach Zurücklegung des zwanzigsten Altersjahres das Aktivbürgerrecht in Bund, Kanton und Gemeinde.
- (2) Das Aktivbürgerrecht kann nur durch richterliches Urteil und nur wegen Begehung einer entehrenden Strafbaren Handlung, wegen Entmündigung oder wegen schwerer Vernachlässigung der Bürgerpflichten entzogen werden.
- (3) Der sich in der Schweiz aufhaltende Aktivbürger ist berechtigt, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen sowie im Bund ein Volksbegehren (Referendum oder Initiative) zu stellen. In Kanton und Gemeinde kann die Ausübung der politischen Rechte vom Wohnsitz, in rein bürgerlichen Angelegenheiten überdies vom Bürgerrecht abhängig gemacht werden.
- (4) Jeder Aktivbürger erhält ein Bürgerbuch, das ihm die Ausübung der politischen Rechte gestattet.

Art. 5: Politische Vereinigungen [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Körperschaften gelten als politische Vereinigungen und haben das Recht der öffentlichen Stellungnahme zu Wahlen und Abstimmungen sowie zu Volksbegehren, wenn sie ihre Statuten und die Namen ihrer Vertreter in der durch das Gesetz vorgeschriebenen Weise veröffentlicht haben.
- (2) Politische Vereinigungen haben das Recht, Empfehlungen zu einem Volksentscheid durch die vom Staate geschaffenen Informationstitel zu verbreiten.

- (3) Empfehlungen zu Wahlen und Abstimmungen sowie zu Volksbegehren, die nicht von einer politischen Vereinigung ausgehen, müssen die Namen der Aktivbürger, die für die Empfehlung die Verantwortung übernehmen, enthalten.

Art. 6: Bürgerpflichten [≈ Art. 13 BV-E 1959]

Jeder Aktivbürger mit Wohnsitz in der Schweiz ist verpflichtet,

- (a) Militärdienst oder Zivildienst zu leisten;
- (b) an Volks-Wahlen und Volks-Abstimmungen teilzunehmen;
- (c) soweit es das Gesetz vorsieht, eine Wahl zum nebenamtlichen Mitglied einer Behörde anzunehmen.

Art. 7: Petitionsrecht [≈ Art. 12 BV-E 1959]

- (1) Die Aktivbürger und die im Niederlassungsrecht den Schweizerbürgern gleichgestellten Ausländer sind berechtigt, an die Bundesbehörden Petition zu richten.
- (2) Im Rahmen ihrer Zuständigkeit haben die Behörden die Petitionen zu beantworten.

Art. 8: Freiheit der Wirtschaft [≈ Art. 23 ff. BV-E 1959]

- (1) Die wirtschaftliche Betätigung ist für jedermann, dem in der Schweiz das Recht zur Niederlassung gewährleistet ist, frei.
- (2) Die Freiheit der Wirtschaft kann beschränkt werden
 - (a) zur Sicherung des wirtschaftlichen Wettbewerbs;
 - (b) aus Gründen des Konjunktur-Ausgleichs;

- (c) zum Schutze bedeutsamer gefährdeter Wirtschaftszweige, insbesondere der Landwirtschaft;
 - (d) zur Sicherstellung der Landesversorgung;
 - (e) zur Gewährleistung eines dem unerlässlichen Lebensbedarf genügenden Auskommens;
 - (f) ohne Beschränkung nach der Zielsetzung im Rahmen der dem Bund zustehenden ausschliesslichen Gesetzgebungs-Zuständigkeiten ausgenommen derjenigen zur Regelung des privaten Bankwesens und der privaten Versicherung.
- (3) Das Recht der freien Berufswahl und der freien Wahl der Arbeitsstätte bleibt in jedem Fall unantastbar.

Art. 9: Bürgerrecht [≈ Art. 14 BV-E 1959]

- (1) Jeder Kantonsbürger ist Schweizerbürger.
- (2) Die Bundesgesetzgebung ordnet:
- (a) die Voraussetzungen unter denen das Kantonsbürgerrecht an Ausländer und Staatenlose verleihen werden darf;
 - (b) die Voraussetzungen unter denen das Kantonsbürgerrecht verleihen werden muss;
 - (c) der Erwerb des Kantonsbürgerrechtes durch Verwandtschaft.
- (3) Der Schweizerbürger hat Anspruch auf Schutz gegenüber fremden Staaten. Er kann sein Bürgerrecht nur verlieren, wenn er im Ausland wohnt und eine andere Staatsangehörigkeit besitzt.
- (4) Ausländer erwerben nach einem Wohnsitz von höchstens zehn Jahren das Recht der freien Niederlassung. Damit sind sie mit Ausnahme der politischen Rechte und der Bürgerpflichten im Inland den Schweizerbürgern gleichgestellt.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Abs. 1, Abs. 2 lit. a und c entsprechen der bisherigen Regelung in der BV-1874. Lit. b ist neu. Diese Bestimmung müsste und könnte man nach Meinung von Imboden durchsetzen. In der damals geltenden Bundesverfassung war bereits ein Ansatz dafür gegeben. Es handelte sich um die, seiner Meinung nach, unrichtig bezeichnete Einbürgerung «iure soli».

Imboden hatte eine starke Neigung für die Lösung, wonach der Bund die Voraussetzungen festlegt, unter denen das Kantonsrecht verliehen wird. Er verwies auf eine Gemeinde des Kantons Basel-Land, in welcher seit Jahren grundsätzlich nicht mehr eingebürgert wurde.

Stadler fragte, ob es sich bei Abs. 2 lit. b nicht um eine «Zwangseinbürgerung» wider Willen der betreffenden Gemeinde handelte. Imboden bestätigte diese Aussage.

Der Schutzanspruch in Abs. 3 Satz 1 sorgte für Diskussionen. Harald Huber warf die Frage auf, ob man allenfalls auf den Individualanspruch verzichten und stattdessen den Schutz bloss als Zielsetzung formulieren sollte, an welche sich die diplomatischen Vertretungen zu halten hätten. Wahlen bestätigte, dass genau bei diesem Punkt bei der Vorbereitung des Auslandschweizerartikels (Art. 45^{bis} BV-1874) grosse Meinungsverschiedenheiten bestanden hatten.

Satz 2 von Abs. 3 beinhaltet einen pönalen Effekt. Imboden gab zu, dass dieser Satz modifiziert werden müsste. Harald Huber war ebenfalls dieser Meinung. Man müsste sowohl den Entzug als auch den Verlust des Bürgerrechtes regeln. Die Staatenlosigkeit sollte möglichst vermieden werden.

In Abs. 4 hat Imboden den Versuch gewagt, die Ausländer in verstärktem Masse den Schweizern gleichzustellen. Hans Huber fragte sich, ob bei Imbodens Lösung eine allfällige Unterbrechung der 10-Jahresfrist Folgen hätte. Einig war man sich, dass die Mög-

lichkeit der Staatenlosigkeit tunlichst zu vermeiden sei. Imboden zeigte sich davon überzeugt, dass das Bürgerrecht in Zukunft stark an Bedeutung verlieren werde. Seine Prognose möge utopisch erscheinen, doch er sei von deren Richtigkeit überzeugt.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 67 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Zweiter Abschnitt: Die Kantone

Art. 10: Bestand [≈ Art. 1 BV-E 1959]

- (1) Die 25 Kantone [...] bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.
- (2) Der Bund gewährleistet den Kantonen ihren Bestand und ihre verfassungsmässige Ordnung.
- (3) Veränderungen im Bestand der Kantone und wesentliche Veränderungen ihres Gebietes bedürfen der Zustimmung der betroffenen Kantone und Kantonsteile sowie der Genehmigung durch Volk und Stände.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Die zum Teil vermisste Einleitung findet sich zumindest ansatzweise in diesem Artikel. Das, was hier steht, betrifft sowohl die Kantone als auch den Bund. Es wäre gemäss Imboden durchaus möglich, eine derartige Bestimmung vorwegzunehmen.

Für Hans Huber war die in Abs. 1 enthaltene Formulierung etwas stark an der Form des Staatenbundes orientiert. Diese habe sich jedoch eingelebt.

Der in Abs. 2 gewährleistete Bestand der Kantone, hat zur Folge, dass keine Aufhebung oder Spaltung der Kantone wider ihren

Willen erfolgen kann. Im Vergleich zum damals geltenden Art. 5 BV-1874 ist diese Bestimmung viel schlanker. Hans Huber erachtete die Regelung in Abs. 3 als wichtig. Es handle sich um eine gute Zusammenfassung. Die BV-1874 hatte keine diesbezügliche Bestimmung, was immer wieder Streitfragen zur Folge hatte. Huber verwies in diesem Zusammenhang auf den Kanton Jura und die Wiedervereinigung beider Basel.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 76 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Art. 11: Organisation [ungefähre Entsprechung in Art. 2 ff. BV-E 1959]

- (1) Im Rahmen der nachstehenden Vorschriften bestimmen die Kantone ihre Organisation selbst.
- (2) Verfassungsgesetzgeber im Kanton ist das Volk. Einem Zehntel der Stimmberechtigten muss jederzeit das Recht zustehen, über eine beantragte Verfassungsänderung eine Volksabstimmung zu verlangen, durch die die Behörden von der Mehrheit der Stimmenten verpflichtet werden können, innert spätestens vier Jahren seit Einreichung des Begehrens eine dem gestellten Antrag entsprechende formulierte Verfassungsbestimmung dem Volk zur Annahme oder Verwerfung zu unterbreiten. Hat die Mehrheit der Stimmenten und zugleich ein Drittel der Stimmberechtigten einer Verfassungsvorlage zugestimmt, so darf deren Annahme nicht von weiteren erschwerenden Bedingungen abhängig gemacht werden.
- (3) Rechtsetzende Anordnungen, ausgenommen Vollziehungsverordnungen und Noterlasse, müssen entweder dem Volk bestätigt oder auf Begehren von nicht mehr als einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten dem Volk zur Annahme oder Verwerfung unterbreitet werden.

- (4) In Verfassungsfragen muss der letzte Entscheid beim Richter liegen, sofern es sich um Streitigkeiten über die Autonomie von Gemeinden oder von kirchlichen Körperschaften, um Kompetenzstreitigkeiten zwischen kantonalen Behörden, um Streitigkeiten über die Ausübung der Volksrechte, insbesondere über die Gültigkeit einer Volkswahl oder Volksabstimmung, oder um die Rechtmässigkeit einer Verordnung handelt.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Die Frist zur Behandlung der Initiativen in Abs. 2 ist eine Neuerung.

Im letzten Satz von Abs. 2 wird ein qualifiziertes, ein doppeltes Mehr verlangt. Dies hat die Bedeutung einer Maximalbedingung. Den Kantonen steht es frei weniger zu verlangen.

Imboden äusserte sich in der Diskussion zu Abs. 3 wie folgt: Das Erfordernis des Gesetzesreferendums sei neu. Die Ausübung der Volksrechte sollte nicht durch die Festsetzung eines zu hohen Quorums erschwert werden. Seiner Meinung nach war das obligatorische Referendum weitgehend überlebt. Das fakultative Referendum sollte dagegen erleichtert werden, weil ansonsten kleinere Organisationen mit ideellen und kulturellen Zwecken, deren Anliegen durchaus wertvoll und legitim sein können, in unerwünschter Weise benachteiligt wären.

Auf mehrheitliche Ablehnung stiessen die Vorschläge des Quorums in Abs. 3, sowie die Gesetzesdelegation und die Verfassungsgerichtsbarkeit. Den Kantonen sollten keine bindenden Vorschriften gemacht, sondern die grösstmögliche Freiheit gewährt werden.

Nach Imboden ist es Sache der kantonalen Richter über die in Abs. 4 genannten Streitigkeiten in Verfassungsfragen zu entscheiden. Er setzte in seinem Verfassungsentwurf die kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit voraus. Dies war eine Neuerung.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 78 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Art. 12: Aufgaben und Bundestreue [≈ Art. 2 BV-E 1959]

- (1) Die Kantone erfüllen alle Aufgaben, die nicht durch diese Verfassung dem Bund übertragen sind.
- (2) Bundesrecht bricht kantonales Recht.
- (3) Die Kantone dürfen nichts unternehmen und nichts unterlassen, was die Erfüllung der dem Bund übertragenen Aufgaben in Frage stellt.
- (4) Wo für einen Beschluss des Volkes das Ständemehr erforderlich ist, gilt das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung als Ständesstimme. Zur Ermittlung des Mehrs wird die Ständesstimme um die Zahl der Vertreter des Kantons im Ständerat vermehrt.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Dem Inhalt nach entspricht dieser Artikel dem damals geltenden Art. 3 BV-1874. Nach Hans Hubers Auffassung war die Nennung des Begriffs «Souveränität» nicht nötig. Die blosse Auflistung aller Aufgaben, welche nicht durch die Verfassung dem Bund übertragen sind, genügte. Er spricht sich dafür aus, dass das bisherige System beibehalten bleibt. In diesem Zusammenhang verweist er auf Jean-François Aubert und andere Autoren, welche «stillschweigende Aufgaben» des Bundes ohne weiteres anerkennen. Er hielt dafür, dass die Verfassung dazu nicht Stellung nehmen sollte.

Abs. 2 legt fest, dass Bundesrecht kantonales Recht bricht. Dieser Grundsatz hatte bereits damals Geltung. Für jeden Bundesstaat ist dieses Prinzip unentbehrlich.

In Abs. 3 wird erstmals das Prinzip der Bundestreue formuliert. Die Vorschrift steht in einer gewissen Beziehung zu Abs. 1 von Art. 13 des VE-Imboden 1967. Hans Huber hätte es begrüsst, wenn diese zwei Absätze in einem Artikel zusammengefasst worden wären. Ferner würde er auch dem Bund gegenüber den Kantonen eine Treuepflicht auferlegen.

Die Bestimmung Abs. 4 hat einen engen Zusammenhang mit der Zusammensetzung des Ständerates. Aus diesem Grund stellte sich in der Sitzung die Frage, ob sie nicht besser anderswo untergebracht werden sollte.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 86 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Art. 13: Beziehungen unter sich [≈ Art. 3 BV-E 1959]

- (1) Die Kantone schulden einander die Rücksicht, die das Bundesverhältnis von ihnen verlangt. Sie enthalten sich jeder Selbsthilfe.
- (2) Der Bund begrenzt durch Gesetz die gegenseitigen Zuständigkeiten der Kantone; soweit Vorschriften fehlen, entscheidet das Bundesgericht nach den Regeln, die es als Gesetzgeber aufstellen würde.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Im ersten Absatz wird die Bundestreue statuiert. Das Verbot der Selbsthilfe war damals in Art. 14 BV-1874 zu finden. Hans Huber war sich unsicher, ob der zweite Satz nicht entbehrlich sei.

Mit der Begrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten in Abs. 2 sind eigentliche Kollisionsvorschriften gemeint. Es geht um die Frage, welcher Kanton für welche Amtshandlung zuständig ist. Die Begrenzung der gegenseitigen Zuständigkeiten der Kantone beinhaltete auch das Verbot der Doppelbesteuerung. Imboden hat

verallgemeinert, was das Bundesgericht bereits im Gebiet der Doppelbesteuerung vorweggenommen hat; nämlich die Schaffung eines mehr oder weniger geschlossenen Systems von Regeln.

Quellen: BAR, E4110B#1982/163 #41*, S. 88; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 53 ff; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 14: Verträge zwischen den Kantonen [≈ Art. 5 BV-E 1959]

- (1) Durch Vertrag, der jedem an einer gemeinschaftlichen Ordnung interessierten Kanton offen steht (Konkordat), können die Kantone Teilgebiete der kantonalen Gesetzgebung vereinheitlichen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen.
- (2) Konkordate können den Bundesbehörden, wenn die Bundesversammlung zustimmt, Aufgaben der Vollziehung oder Rechtsprechung einräumen. Der Bund kann durch Bundesgesetz eigene Aufgaben der Vollziehung einer durch Konkordat begründeten gemeinsamen kantonalen Institution übertragen; die Befugnisse des Bundesgerichtes dürfen dadurch nicht geschmälert werden.
- (3) Durch Gesetz kann der Bund die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und die Gewährung von Anteilen an Bundeseinnahmen davon abhängig machen, dass die Kantone unter sich ein bestimmten Richtlinien entsprechendes Konkordat abschliessen.
- (4) Durch besondere Verträge können regional verbundene Kantone einzelne Behörden und andere Einrichtungen zusammenlegen oder neben getrennten Behörden für besondere Aufgaben gleichartige gemeinsame Behörden schaffen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

In Abs. 1 geht es um eidgenössische Konkordate, welche allen Kantonen offenstehen. Laut Hans Huber wird der Begriff des Konkordates in der Schweiz einheitlich verwendet.

Imboden verzichtete bewusst auf eine Regelung in Bezug auf die Pflicht der Genehmigung der Verträge von Kantonen unter sich. Er sah im Zusammenhang mit der Verfassungsgerichtsbarkeit diesbezüglich ein Anfechtungsobjekt vor. Aus diesem Grund sah er keinen Bedarf für eine Bestimmung wie die damals geltende Ziff. 5 des Art. 85 BV-1874, nach welcher das Parlament Verträge der Kantone gutzuheissen hatte. Nach seinem Entwurf besteht die Möglichkeit, den Abschluss von Konkordaten anzufechten. Er hat nur die Form der Genehmigung durch die Anfechtung ersetzt.

Diskutiert wurde ferner über das Verbot von Verträgen mit politischem Inhalt. Imboden und Frl. Meier hielten dafür, dass das Gebot der Bundestreue genügt. Nach Harald Huber sollte das ausdrückliche Verbot politischer Bündnisse beibehalten werden. Er erinnerte an Ideen der Jura separatisten, welche sich mit dem Gedanken eines Zusammenschlusses der welschen Kantone beschäftigt hatten.

Abs. 3 bestimmt, dass durch Gesetz eine weitere Einflussnahme des Bundes ermöglicht werden soll. So z.B. im Bereich der kantonalen Hochschulen. Es stellte sich in der Diskussion die Frage, ob ein solcher Absatz überhaupt in die Verfassung gehört. Kern war der Meinung, dass eine entsprechende Gesetzesbestimmung als Voraussetzung der Subventionserteilung genügt.

Abs. 4 behandelt besondere Verträge zwischen einzelnen Kantonen. Im Falle einer Umsetzung von Imbodens Verfassungsentwurf wären die in diesem Absatz genannten Behörden verselbstständigt. Auf Kosten einer überregionalen Einheit würde den beteiligten Kantonen etwas entzogen.

Quellen: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 89 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 32 ff; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968
in Chexbres, 2. Protokoll.

Dritter Abschnitt: Aufgaben des Bundes

Art. 15: Auswärtige Beziehungen [\approx Art. 16 BV-E 1959]

- (1) Pflege und Ordnung der Beziehungen mit anderen Staaten und mit Staatengemeinschaften sind Sache des Bundes. Vorbehalten bleibt das Recht der Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Angelegenheiten des nachbarlichen Verkehrs mit den angrenzenden Gebietskörperschaften fremder Staaten selbstständig zu ordnen.
- (2) Der Bund regelt durch Gesetz oder Staatsvertrag:
 - a) Die Abgrenzung seiner eigenen Zuständigkeiten und der Zuständigkeiten der Kantone gegenüber anderen Staaten und gegenüber Staatengemeinschaften;
 - b) die Rechtsstellung der Ausländer in der Schweiz
 - c) die Beziehungen zu den Schweizern im Ausland und deren Rechte und Pflichten um Bund und in den Kantonen.
- (3) Durch Staatsvertrag kann eine dem Bund zustehende Befugnis zur Rechtsetzung, zur Entscheidung oder zur richterlichen Beurteilung auf eine zwischenstaatliche Organisation übertragen werden, sofern die Übertragung durch Bundesgesetz bestätigt wird.
- (4) Staatsverträge sind an die Verfassung gebunden; insbesondere dürfen sich rechtsetzende Staatsverträge nur auf Gegenstände beziehen, die Aufgaben des Bundes sind. Im Rahmen der Verfassung gehen die Staatsverträge und das allgemeine Völkerrecht allem andern Recht vor.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imboden vertrat die Meinung, dass der Bund bei kollisionsrechtlichen Staatsverträgen eine umfassende Kompetenz haben sollte, also keine Bindung an die Verfassung besteht. Kern widersprach dieser Auffassung. Für ihn war der Bundesrat auf dem Gebiete der Aussenbeziehungen immer an die Verfassung gebunden. Er war der Ansicht, dass der Bund im Aussenverhältnis grössere Kompetenzen haben sollte, als in den inneren Angelegenheiten, ansonsten wäre die Vertragsfähigkeit der Schweiz nicht gewährleistet. Genauso ist es in Abs. 4 des VE-Imboden 1967 der Fall. Eine gewisse Korrektur dieser Konzeption liegt in Abs. 2 vor. Nach eigenen Angaben versuchte Imboden dadurch das Problem zu «entgiften».

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 57 ff.; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

Art. 16: Ausschliessliche Aufgaben des Bundes [≈ Art. 17 BV-E 1959]

- (1) Der Bund ordnet durch Gesetz:
 - a) Verteidigung und Zivildienst;
 - b) den zwischenstaatlichen Handel und Zahlungsverkehr;
 - c) das Verkehrswesen, ausgenommen den Bau von Lokalstrassen;
 - d) Währung und Kreditwesen sowie die private Versicherung;
 - e) die Energiewirtschaft;
 - f) Sozialversicherung und Arbeitsrecht.
- (2) Im Bereiche einer ausschliesslichen Aufgabe des Bundes sind die Kantone zur Rechtssetzung sowie zum Vollzug befugt, soweit sie durch Bundesgesetz dazu ermächtigt werden.

Gemeinsame Bemerkungen zu Art. 16 und 17

In den Artikeln 16 und 17 fand eine Straffung der Bundesaufgaben statt. Von einer Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe wurde die von Imboden verfolgte Tendenz begrüsst. Kern warf die Frage auf, ob es politisch nicht vorteilhafter wäre, wenn der Kompetenzkatalog gewisse ausdrückliche Garantien für den Bürger enthält. Stadler fügte an, dass man seiner Auffassung nach den Kompetenzkatalog in der Praxis ausführlicher wird bestimmen müssen. Laut Imboden sind die im Entwurf enthaltenen Formulierungen der Realität sehr nahe. Er wies daraufhin, dass er in seinem Entwurf Gesetz und Verordnung konsequent voneinander geschieden hat. Zudem habe er die Gesetzes- der Verfassungsinitiative angeglichen.

Anlässlich der Diskussion in der fünften Sitzung musste Imboden feststellen, dass der Bereich «Mass und Gewicht» in seinem Katalog nicht vorhanden ist. Dabei handelte es sich nach eigenen Angaben möglicherweise um eine Lücke.

Von Wahlen und Hans Huber wurde die Befürchtung geäussert, dass eine zu straffe und knappe Formulierung der Verfassungsartikel, insbesondere der Kompetenzbestimmungen, ein erhebliches Misstrauen des Bürgers zur Folge hätte.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 35 ff; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Kommentar zu Art. 16 gemäss den Kommissionsprotokollen

Wahlen war der Meinung, dass die Aufzählung der ausschliesslichen Aufgaben des Bundes in Art. 16 kaum vollständig sein könne, vergleiche man sie mit der damals geltenden Verfassung. Imboden widersprach dieser Auffassung. Viele Bundeskompetenzen der geltenden Bundesverfassung waren in seinem Entwurf in allgemeinen Begriffen enthalten, so z.B. der Begriff des Verkehrswesens.

Viel relevanter schien Imboden die Frage, nach welchen Kriterien die Aufgaben abgegrenzt werden sollten. In seinem Entwurf gibt es nur noch zwei Kategorien, die ausschliesslichen Aufgaben des Bundes und die gemeinsamen.

Imboden hat sich bei der Redaktion von Abs. 1 bewusst dazu entschieden, dass der Bundesgesetzgeber bestimmen kann, was alles in die Kompetenz des Bundes fällt. Imboden wäre mit einer Änderung des Kataloges in diesem Absatz einverstanden. Seiner Erfahrung (aus einem Seminar im Sommer 1967) nach wird die Enumeration der Kompetenzen der Kantone in der Bundesverfassung begrüsst. Die in diesem Artikel aufgezählten Aufgabenbereiche überstiegen die Möglichkeiten und Kräfte der Kantone. Diese Auffassung war massgebend für seine Konzeption.

Er war der Meinung, dass die Gewohnheit alles auf Verfassungsebene detailliert regeln zu wollen, falsch war. Auch auf Stufe der Gesetzgebung gäbe es noch wirksame Einwirkungsmöglichkeiten.

Es war Imbodens Anliegen, in Abs. 2 nur echte Vorbehalte zu ermöglichen. Er möchte diesen Absatz in seiner Bedeutung keinesfalls abschwächen.

Quellen: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 64; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 37 ff; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 17: Gemeinsame Aufgaben von Bund und Kantonen [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Der Bund erlässt Rahmengesetze und, soweit es in Teilgebieten unerlässlich ist, abschliessende Vorschriften über:
 - a) die Besiedlung des Landes sowie die Nutzung des Raumes und der Naturstoffe;

- b) das Gesundheitswesen und den Schutz gegenüber Einwirkungen der Technik;
 - c) Ausbildung und Forschung;
 - d) die schweizerische Wirtschaft und einzelne ihrer Zweige, soweit die Verfassung ein Abgehen von der Wirtschaftsfreiheit erlaubt;
 - e) das Justizwesen, über Verfahren und Organisation der kantonalen Gerichte jedoch nur insoweit, als es zur Durchsetzung des Bundesrechts und zur Sicherung des Rechtsstaates geboten ist.
- (2) Die Kantone sind berechtigt und, soweit es das Bundesgesetz verlangt, auch verpflichtet, die Rahmengesetze durch eigene Gesetze zu ergänzen.
- (3) Unter Vorbehalt der Obergerichtsbarkeit des Bundes und der Rechtsprechung in letzter Instanz steht der Vollzug der Bundesgesetze den Kantonen zu, es sei denn, dass ein Bundesgesetz einzelne Entscheidungen in die Zuständigkeit des Bundes lege.
- (4) Entwürfe zu Bundesgesetzen sind den Kantonen zur Vernehmlassung zu unterbreiten; die Stellungnahme der Kantone ist der Bundesversammlung mitzuteilen.

Kommentar zu Art. 17 gemäss den Kommissionsprotokollen¹⁷

Das Subsidiaritätsprinzip im klassischen Sinne ist in diesem Artikel verwirklicht. Stadler äusserte den Wunsch nach detaillierteren Regelungen. Die von Imboden skizzierte Lösung wäre von einem zu grossen Ermessensspielraum geprägt. Für ihn war bei diesem System zu wenig Sicherheit von Seiten der Verfassung vorhanden.

¹⁷ Siehe auch die gemeinsamen Bemerkungen zu Art. 16 und 17, S. 148.

Der Nachteil von Stadlers Vorschlag wäre, dass man wohl regelmässig Partialrevisionen machen müsste.

Die in Abs. 1 formulierte Lösung, dass der Bundesgesetzgeber abschliessende Vorschriften erlassen kann, stellt keine Neuerung dar. Überall dort, wo in der BV-1874 «Oberaufsicht» oder «Grundsatzgesetzgebung» geschrieben stand, bestand diese Möglichkeit bereits. Wie weit er seine Kompetenz ausschöpfen mochte, lag beim Bundesgesetzgeber. Dieses System sollte nach Kern auch in die neue Verfassung kommen.

Zur «Ausbildung» in lit. c zählte Imboden auch das gesamte Schulwesen.

In lit. e wollte Imboden das Beweisrecht vereinheitlichen. Würde dies nicht getan, so schien ihm unsere Rechtseinheit eine Fiktion zu sein. Harald Huber ging diese Bestimmung zu wenig weit. Er verwies auf die Bemühungen zur Schaffung eines allgemeinen schweizerischen Prozessrechts.

Imboden war der Meinung, dass nur Entwürfe zu Bundesgesetzen in den in Art. 17 Abs. 1 genannten Materien den Kantonen obligatorisch vorzulegen seien. So wie er es in Abs. 4 vorgesehen hat. Vernehmlassungen aus den Bereichen des Art. 16 sind fakultativ, ein solches Verfahren läge im Ermessen des Bundes. Eine weitergehende Verpflichtung, so wie sie Kern und Stadler für Bundesbeschlüsse oder Vollziehungsverordnungen wünschten, wäre Imboden zu weit gegangen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 45 ff; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 18: Finanzordnung [≈ Art. 23 ff. BV-E 1959. (Wird zusammengefasst mit der Wirtschaftsfreiheit).]

- (1) Bund und Kantone erheben unter Vorbehalt der nachstehenden Einschränkungen alle Abgaben, die sie zur Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben benötigen.

- (2) Dem Bund bleiben die Steuern auf dem Umsatz von Waren und Leistungen sowie auf allen Vorgängen und Werten, deren Regelung in seine ausschliessliche Zuständigkeit fällt, vorbehalten.
- (3) Im Bereiche der direkten Besteuerung ist der Bund befugt, Steuern vom Einkommen, vom Ertrag der Körperschaften sowie von Erbanfällen und Schenkungen zu erheben; gleichzeitig geschuldete kantonale Steuern sind von den durch Bundessteuern belasteten Werten abzuziehen.
- (4) Der Bund erlässt Vorschriften zur Verhinderung der Steuerflucht und gegen übermässige Steuerbelastungen.
- (5) Die Kantone können am Ertrag der Bundessteuern beteiligt werden. Bundeszuschüsse an die Kantone sowie Beteiligungen an Einnahmen des Bundes haben dem Finanzausgleich zwischen den Kantonen zu dienen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imbodens Vorbild für die Ausgestaltung dieses Artikels waren die Vereinigten Staaten. Dort werden die Steuern als Mittel zur Erfüllung der Staatsaufgaben betrachtet und nicht als Staatsaufgabe selbst.

Abs. 1 enthält den Grundsatz. Bestimmte Einschränkungen werden jedoch vorbehalten, welche in den folgenden Absätzen beschrieben werden. Vermisst wurde eine Lösung des Problems der unterschiedlichen Besteuerung durch die verschiedenen Kantone.

Imboden hatte bei der Redaktion des vorliegenden Entwurfes lange überlegt, ob er in Abs. 2 den Begriff «Werte» durch «Vorgänge» ersetzen sollte, entspräche dies doch eher dem Konzept der indirekten Steuern. Für bedenkenswert erachtete er auch die Lösung den Bund zur Erhebung von Erbschaftssteuern zu ermächtigen. Dies vor allem deshalb, weil der Bürger die Besteuerung durch

die Kantone umgehen könne. Er äusserte die Vermutung, dass die Schweiz früher oder später dazu übergehen werde, die permanente Vermögenssteuer abzubauen, die Vermögenssubstanz dagegen in differenzierterer Weise im Zeitpunkt des Erbanges zu erfassen.

Abs. 3 bringt einen gewissen interkantonalen Ausgleich zu Lasten des Bundes. Der in dieser Bestimmung vorgesehene Abzug zeigt, dass beim Kanton ein gewisser Vorzug liegt. Der Bund muss auf die Höhe der kantonalen Steuern Rücksicht nehmen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 52 ff; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 19: Ziele der Bundesgesetzgebung [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Der Bund erfüllt seine Aufgaben nach den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates, mit Rücksicht auf die gewordene Vielfalt und die begründeten Rechte der Minderheiten, in Verantwortung für die Schwachen und Benachteiligten sowie im Bestreben, im Notwendigen die Einheit der Gemeinschaft zu sichern.
- (2) Er setzt sich bei Verwirklichung seiner Aufgaben insbesondere zum Ziele,
 - a) das Bild der Heimat zu wahren,
 - b) Ehe und Familie zu schützen,
 - c) jedermann eine seinen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu ermöglichen,
 - d) die Gesundheit aller wie diejenige des einzelnen zu schützen;
 - e) unter Berücksichtigung der Obliegenheiten der Kantone jedem Erwerbsfähigen Arbeit zu ermöglichen und jedem, der sich und seine Familie durch eigene Arbeit nicht zu erhalten vermag, Hilfe zu gewähren.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Dieser Artikel enthält die eigentlichen Ziele der Bundestätigkeit. Zudem ist er sehr viel konkreter als die Präambel. Nach Imbodens Meinung handelte es sich bei den Zielen nicht um eigentliche Grundrechte, sondern um Zwecksetzungen.

Gemäss Imbodens Aussagen ist in Abs. 1 ein Teil der Substanz von Art. 2 VE-Imboden 1967 enthalten. Für ihn hatte dieser erste Absatz die Bedeutung einer Auslegungshilfe. Aus Art. 19 VE-Imboden 1967, insb. Abs. 2, dürfen keine neuen Bundeskompetenzen abgeleitet werden. Imboden selbst stand dem Artikel, was die Redaktion anbelangte, kritisch gegenüber. Abs. 2 möge etwas zufällig formuliert sein, gab er zu. Es wäre wohl möglich diese Bestimmung grundsätzlicher zu konzipieren. Auch in Abs. 1 liesse sich nach seinen Aussagen Verschiedenes redaktionell verbessern.

Der Grundgedanke dieses Artikels war es die Sozialrechte vorwegzunehmen. An die Konzeption der Sozialrechte als eigentliche Grundrechte glaubte Imboden nicht. Als Beispiel nannte er das «Recht auf Bildung», welches nur Ziel sein könne und nicht mehr.

Harald Huber warf die Frage auf, ob es sich bei Abs. 2 um einen blossen Programmartikel handelt, oder ob diese Bestimmung eine weitergehende Bedeutung habe. Imboden bestätigte, dass er diesen primär als Programmartikel konzipiert hatte.

Nach Hans Hubers Meinung sollte dieser Artikel keine Kompetenzbestimmung sein, sondern die Ziele des Bundes bei der Ausübung seiner Kompetenzen festlegen. Einzelne Bestimmungen der damals geltenden Bundesverfassung gingen bereits in diese Richtung, so z.B. Art. 24^{sexies} BV-1874.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 56 ff.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

Vierter Abschnitt: Die Bundesbehörden

1. Allgemeine Vorschriften

Art. 20: Oberste Gewalt [≈ Art. 28 BV-E 1959]

- (1) Die oberste Gewalt des Bundes liegt bei Volk und Ständen.
- (2) Soweit Volk und Stände nach der Verfassung nicht selbst entscheiden, wird die Bundesgewalt durch die Bundesbehörden ausgeübt.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imboden gab zu, dass man diese Vorschrift ohne grossen Nachteil streichen könnte, da es eine repetitorische Bestimmung sei. Für ihn war sie insofern relevant, da er die Staatsform nur danach bestimmen könne, wer im Staate über die verfassungsändernde Gewalt verfüge.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 62; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 21: Gewaltentrennung [≈ Art. 29 BV-E 1959]

- (1) Die rechtsetzende, die vollziehende und die rechtesprechende Gewalt sind getrennt.
- (2) Niemand kann gleichzeitig mehreren von der Verfassung bezeichneten Bundesbehörden angehören. Wer im Bundesdienst steht, kann nicht Mitglied einer Bundesbehörde sein.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Der Grundsatz der Gewaltentrennung in Abs. 1 gehört laut Imboden unbedingt in die Verfassung, auch wenn er nicht vorbehaltlos

gilt. Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit bspw. würde die Gewaltentrennung durchbrechen.

Es gab eine längere Diskussion über Abs. 2, Satz 2. Imboden befürchtete, dass drei Elitekategorien verloren gingen, respektive nicht voll ausgeschöpft werden: die Wissenschaftler, die Wirtschaftsfachleute und die Beamtenelite. Aus diesem Grund befürwortete er die Einführung von Staatssekretären. Als weiteres Argument für die Bestimmung wurde genannt, dass man nicht in der eigenen Aufsichtsbehörde sitzen solle (so Hans Huber und Wahlen). Der Vorschlag von Frl. Meier zur Aufnahme eines des englischen «declaration of interests» ähnlichen Grundsatz auf Bundesebene wurde begrüsst. Nicht nur für Parlamentarier sollte eine solche Bestimmung gelten, sondern auch für die Zusammensetzung der parlamentarischen Kommissionen, so die einhellige Meinung. Diese Regelung sollte jedoch im GVG stehen. Imboden hätte sich zwei Bestimmungen vorstellen können.

1. Fürs Präsidium der parlamentarischen Kommissionen dürften keine Interessenvertreter kandidieren.

2. Ein Erlass, welcher die Deklaration der Interessen gewährleistet. Seines Erachtens war es jedoch fraglich, ob dies auf Verfassungsebene zu verwirklichen sei.

Frl. Meier bemerkte, dass dem Art. 21 der historische Grundsatz der Gewaltentrennung zugrunde liege. Wenn sie die heutigen Verhältnisse betrachte, frage sie sich, ob die Verwaltung im System der Gewaltentrennung nicht bald eine selbständige Stellung einnehme. Wahlen und Harald Huber verneinten dies. Sie waren sich einig, dass die Verwaltung der Exekutive zuzurechnen sei. Wahlen befürchtete, dass sich bei Imbodens Lösung die Parlamentarier bei Einzelfragen nicht mehr an den Bundesrat, sondern nur noch an die Staatssekretäre wenden würden. Die Folge wäre eine noch grössere Verselbständigung der Verwaltung.

Quellen: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 63 ff.; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 62; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968
in Locarno, 3. Protokoll.

Art. 22: Öffentlichkeit [≈ Art. 30 BV-E 1959]

- (1) Die Tätigkeit der Bundesversammlung, des Bundesgerichtes, des Wirtschafts- und Sozialrates sowie des Rates für Bildung und Forschung ist öffentlich.
- (2) In die Akten der Bundesverwaltung kann jeder Beteiligte Einsicht nehmen.
- (3) Das Gesetz bestimmt die durch die Interessen des Staates oder Privater gebotenen Ausnahmen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Bei der Redaktion von Abs. 1 hat Imboden vor allem an die Protokolle der Kommissionsberatungen gedacht, welche seiner Meinung nach öffentlich sein sollten. Wahlen konnte sich die generelle Einsicht in Akten der Bundesverwaltung nicht recht vorstellen.

Da Abs. 2 und 3 den Gehalt des neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes aufnehmen, würden beim Recht auf Einsichtnahme diejenigen darunter fallen, welche am Verfahren selbst beteiligt waren. Weiter führte Hans Huber dazu aus, dass er es daher als zweckmässig erachten würde, wenn in diesem Zusammenhang die Grundsätze des Verfahrensgesetzes aufgenommen würden, wenn auch nicht derart ausführlich. Auch Harald Huber teilte den Wunsch nach einer Regelung der Akteneinsicht. Imboden entgegnete dieser Befürchtung, dass er als Voraussetzung der Einsichtnahme die persönliche Beteiligung vorsehen würde.

Die Diskussion drehte sich weiter um die Frage, wie weit die Akteneinsicht gehen und ob man den Anspruch allenfalls verallgemeinern sollte. Weiter wurde besprochen, ob die Regelung auch

für die Kantone gelten sollte. Nach dem Entwurf von Imboden ist das Recht der Akteneinsicht auf das Verwaltungsverfahren beschränkt. Imboden schlug vor, statt des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen eher eine Pflicht zur Wiedergabe der Minderheitsmeinung zu schaffen, nach dem Vorbild der «dissenting opinions» im angloamerikanischen Raum.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 73 ff.; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 23: Verantwortlichkeit [≈ Art. 31 BV-E 1959]

Der Bund haftet für den Schaden, den seine Behörden und seine Bediensteten rechtswidrig verursachen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Hans Huber machte den Vorschlag, der Bestimmung das Prinzip der generellen Verantwortlichkeit der Behörden für all ihr Handeln voranzustellen. Harald Huber und Kern befürchteten hingegen, dass sich dadurch Missverständnisse und Auslegungsfragen ergeben könnten.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 75 f.; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 24: Sprachen und Sitz [≈ Art. 32 BV-E 1959]

- (1) Amtssprachen sind das Deutsche, das Französische und das Italienische.
- (2) Das Rätoromanische ist als Nationalsprache anerkannt.
- (3) Sitz der Bundesbehörden ist Bern. Das Bundesgericht hat seinen Sitz in Lausanne, das Verfassungsgericht in Luzern.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Harald Huber war gegen starre Grenzen im Sinne der Ausschliesslichkeit. Seiner Meinung nach sollte man der freien Entwicklung Raum lassen. Hans Huber, Wahlen und Kern sprachen sich dafür aus, dass man eine Pflicht zur Erhaltung sämtlicher Nationalsprachen aufnehmen soll. Imboden sah für die Bewahrung des Rätoromanischen gewisse Schwierigkeiten voraus. Frl. Meier, Harald Huber und Wahlen befürchteten durch die Bestimmung in Abs. 3 im Falle einer Sitzverlegung der Bundesbehörden unnötige Hindernisse.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 76; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 25: Wählbarkeit [≈ Art. 33 BV-E 1959]

Wählbar in eine Bundesbehörde ist jeder Aktivbürger.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Harald Huber fragte sich, ob auch Geistliche gewählt werden könnten. Gemäss Imboden wäre auch ein Bischof wählbar, wenn er auf sein Bischofsamt verzichtete. Gemäss Hans Huber müsste allenfalls eine andere Bezeichnung für «Aktivbürger» gewählt werden, da nicht klar sei, ob auch Frauen gemeint seien. Imboden berichtete, dass die Frauen im Kanton Basel-Stadt wünschten, die «männliche Bezeichnung» möge für beide Geschlechter gelten.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 76 f.; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

2. Bundesversammlung

Art. 26: Zweikammer-System [≈ Art. 34 BV-E 1959]

- (1) Die Bundesversammlung besteht aus dem Nationalrat und dem Ständerat als getrennten und gleichgestellten Abteilungen.
- (2) Jeder Beschluss der Bundesversammlung bedarf der Zustimmung von Nationalrat und Ständerat.
- (3) Jeder Rat konstituiert sich selbst. Präsident und Vizepräsident werden auf zwei Jahre gewählt.
- (4) Wahlen, die in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallen, werden in gemeinsamer Sitzung unter dem Vorsitz des Nationalrats-Präsidenten vorgenommen (Vereinigte Bundesversammlung).

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

In der fünften Sitzung gab es eine Diskussion über die Zusammensetzung des Ständerates. Harald Huber stellte fest, dass der Ständerat die politischen Kräfteverhältnisse in keiner Weise widerspiegelt. Selbst in der Exekutive herrsche ein stabiles politisches Gleichgewicht. Weiter kritisierte er die zweijährige Amtsdauer der (Vize-)Ratspräsidenten. Seiner Meinung nach sollten möglichst viele Ratsmitglieder einmal dieses Amt übernehmen.

Mit der Regelung in Abs. 3 wollte Imboden eine Stärkung des Parlamentes und des Ratspräsidenten erreichen. Er erwog sogar das Amt ähnlich dem der Bundesräte zu stellen, d.h. ein Vollamt zu schaffen, um dadurch eine grössere Einflussnahme zu erreichen. Wahlen gab jedoch zu bedenken, dass die Belastung dadurch sehr gross und die Auswahlmöglichkeiten eingeschränkt würden. Zudem bestünde bei Imbodens Lösung eine gewisse Diskrepanz zwi-

schen den Parlamentskammern mit einem Milizsystem und zwei Berufsvorsitzenden.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 77 ff.; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 27: Nationalrat [≈ Art. 37 BV-E 1959]

- (1) Der Nationalrat besteht aus zweihundert Mitgliedern, die in geheimer Wahl auf vier Jahre gewählt werden.
- (2) Die Hälfte der Mitglieder wird in Einerwahlkreisen, die einem Kanton oder einem Teilgebiet eines Kantons entsprechen, gewählt. Im ersten Wahlgang gibt das absolute, im zweiten das relative Mehr den Ausschlag.
- (3) Die andere Hälfte der Mitglieder wird nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit in einem einzigen das ganze Land umfassenden Wahlkreis gewählt. Die von den politischen Vereinigungen eingereichten Listen können vom Wähler nicht verändert werden. Der Wahlvorschlag einer politischen Vereinigung, die am letzten Wahlgang nicht teilgenommen hat oder die im letzten Wahlgang nicht einen Hundertstel der Stimmen für sich gewinnen konnte, muss durch einen Zehntel der für ein Referendum erforderlichen Unterschriften von Aktivbürgern unterstützt sein.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Für Imboden stand fest, dass keine Behörde, kein Rat in der Schweiz die Nation als Ganzes repräsentiert. Grund dafür ist die, seiner Meinung nach, schwerwiegende Entscheidung von 1919, dass die Kantone die Wahlkreise bilden. Daher sei der Nationalrat immer mehr von den Kantonen abhängig, wogegen die Ständeräte oft pointiertere und unabhängigere Auffassungen vertreten.

Die Zentralparteien sollten wieder mehr Einfluss auf die Wahlen und damit auf gesamtschweizerischer Ebene erhalten. Die Lösung sah er darin, dass die Hälfte der Mitglieder in Einerwahlkreisen, die andere Hälfte nach dem Proporzsystem in einem einzigen Landeswahlkreis gewählt werden.

Harald Huber war vehement gegen diesen Vorschlag. Für Parteien, welche nur in wenigen Kantonen wirksam seien, sah er kaum Chancen. Zudem würde bei dieser Lösung die direkte Demokratie, die Mitwirkung des Volkes zu Gunsten der Stärkung der Zentralparteien, beschnitten. Durch Fernsehen und «Public Relation Manager» würden die Wahlen immer mehr beeinflusst, die Bildung von Einerwahlkreisen würde dieser Tendenz noch Vorschub leisten. Hans Huber sprach sich grundsätzlich für das System Imbodens aus, fragte sich jedoch, ob das Verfahren von Abs. 3 realisierbar sei und ob die Kandidaten, welche sich im einzigen Wahlkreis stellen, genügend bekannt seien.

Frl. Meier sah zwar auch kaum Chancen, dass Imbodens Vorschlag mit dem Einerwahlkreis realisierbar sei, schlug jedoch vor, dass die Idee als mögliche Variante in den Schlussbericht einflüsse. Vor allem auch, weil ihrer Meinung nach die Wahlen in Zukunft durch die Massenmedien vermehrt beeinflusst würden.

Über eine Änderung der Wahlgrundlage des Nationalrates dachte Imboden bereits im Januar 1961 nach. Die Zahl der Nationalräte entsprach schon länger nicht mehr der Vertretungszahl. In einem Artikel der Nationalzeitung¹⁸ präsentierte er am 29. Januar 1961 seine drei Vorschläge zur Reform. Die Mandatszahl könnte statt auf die Gesamtbevölkerung eines Kantons nur auf dessen schweizerischer Wohnbevölkerung abgestützt werden. Seiner Meinung nach wäre die Erhöhung der Vertretungszahl am naheliegendsten. Dagegen spricht, dass sie in wenigen Jahren wieder geändert werden müsste. Für am ehesten geeignet hielt er die Lösung dem Nationalrat eine feste Zahl an Mitgliedern zu geben. 200 an der

18 Nationalzeitung vom 29.1.1961, Nr. 47, S. 3.

Zahl erachtete er eine den Verhältnissen angemessene Grösse. Für unabdingbar bezeichnete er die Zerlegung der grossen Kantone in mehrere Wahlkreise. Er empfand zudem die Proporzahlen für problematisch. Bei einer Liste mit Namen von 30 oder mehr Personen sei es nicht möglich, einen wesentlichen Teil der Kandidaten zu kennen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#43*, S. 81 ff.; 5. Sitzung vom 21./23.5.1968 in Chexbres, 2. Protokoll.

Art. 28: Ständerat [\approx Art. 38 BV-E 1959]

- (1) In den Ständerat ordnen für jeweils sechs Jahre ab:
 - a) die Kantone, in denen die ganze Bevölkerung oder der grössere Teil der Bevölkerung in Gebieten französischer oder italienischer Sprache wohnt, und die fünf Kantone, die in den Gebieten deutscher Sprache die grösste Wohnbevölkerung aufweisen, sowie der Kanton Graubünden je drei Vertreter;
 - b) die übrigen Kantone je zwei Vertreter.
- (2) Die Wahl erfolgt durch die Aktivbürger der Kantone, sei es an der Urne oder an der Landsgemeinde. Im ersten Wahlgang gibt das absolute, im zweiten das relative Mehr den Ausschlag.
- (3) Nach Massgabe des Gesetzes finden alle zwei Jahre in einem Teil der Kantone Neuwahlen statt.
- (4) Die Mitglieder des Ständerates gehören der Volksvertretung ihres Kantons mit beratender Stimme an.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Ausgangspunkt für den Abs. 1 war der Gedanke an eine angemessene Vertretung der Minderheitssprachen. Die Reform des Ständerates sah vor, die Zahl der Mitglieder auf 60 zu erhöhen und

die zusätzlichen Mandate auf die bevölkerungsreichen Kantone zu verteilen.

Diese Bestimmung stiess jedoch auf Kritik. Eine gerechte und zweckmässige Differenzierung fiel schwer (Wahlen) und eine Abweichung von der heutigen Konzeption näherte sich dem Zufälligen (Hans Huber).

Zu Abs. 2 führte Imboden aus, dass eine innere Konsequenz verlangte, dass die Stimmbürger die Vertreter des Ständerats wählen sollen. Frl. Meier pflichtete dem bei. Da die Mitbestimmung bei Abstimmungen zurückgehe, könne man so womöglich die Beteiligung bei den Wahlen stärken. (Die Kantone Neuenburg, Freiburg und Bern wechselten erst nach 1970 von der Wahl der Ständeräte durch das Kantonsparlament zur Volkswahl.)

Eine ähnliche Bestimmung wie Abs. 4 schlug Imboden beim Basler Verfassungsrat vergeblich vor. Man befürchtete eine Ungleichheit zwischen National- und Ständerat. Imbodens Anliegen war es, den Austausch zwischen den kantonalen Behörden und den Vertretern im Ständerat zu stärken. Harald Huber bezweifelte den Nutzen einer solchen Bestimmung. Viele Ständeräte sassen bereits in der kantonalen Regierung oder dem Parlament. Zudem erschien ihm die Zusammenarbeit eher eine Frage des persönlichen Kontaktes und der Einstellung. Wahlen stimmte ihm zu. Das angestrebte Ziel könne wohl kaum auf verfassungsrechtlicher Ebene erreicht werden. Ausserdem steht die Bestimmung der Regel entgegen, wonach die Abgeordneten ohne Instruktionen zu stimmen haben. Darüber hinaus wäre die zusätzliche Verpflichtung in der Volksvertretung des Kantons mitzuwirken für viele Ständeräte kaum tragbar.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 59 ff.; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

Art. 29: Stellung der Mitglieder [≈ Art. 36 BV-E 1959]

- (1) Die Mitglieder beider Räte sind in Rede und Stimmabgabe frei.
- (2) Das Gesetz erlässt Vorschriften, um die persönliche und die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Ratsmitglieder zu sichern.
- (3) Die Präsidenten der Räte sind in ihrer persönlichen Stellung den Mitgliedern des Bundesrates gleichgestellt.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Wie man Abs. 2 entnehmen kann, sollen auch die Parlamentarier grosszügig besoldet werden, damit die Unabhängigkeit gefördert wird. Dadurch soll verhindert werden, dass versucht wird, auf die Freiheit der Meinungsbildung einzuwirken. Bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe, insbesondere bei Harald Huber und Wahlen, gab es jedoch Zweifel, ob eine legitime Abgrenzung so einfach von einer unerwünschten Beeinflussung zu unterscheiden sei.

In Abs. 3 sah Imboden vor, dass die Aufgabe des Präsidenten (in jedem Rat) ein Vollamt wäre. Ihm stünden ein eigenes Büro, ein eigener Stab und der Sold eines Bundesrates zu. Guisan richtete sich in der Sitzung an Imboden mit der Frage, ob die betreffenden Parlamentarier dank der Besoldung keiner weiteren Tätigkeit mehr nachgehen müssten. Somit würde es sich ja um professionelle Parlamentarier handeln. Imboden gab zur Antwort, dass diese Folgen nicht unbedingt eintreten müssen. Sein Grundgedanke sei vielmehr, dass man in den Fällen mit der Besoldung nicht kleinlich sein darf, in denen man die Unabhängigkeit fördern kann.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 63 f. ; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

Art. 30: Gesetzgebung [≈ Art. 39 BV-E 1959]

- (1) Die Bundesversammlung ist Gesetzgeber.
- (2) Soweit es sich nicht um Vollziehungsverordnungen oder Notverordnungen handelt, erlässt sie als Bundesgesetz alle allgemeinen Vorschriften, die das Verhalten des Bürgers bestimmen oder die die Organisation des Bundes betreffen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Gemäss Hans Huber kann ein moderner Verwaltungsstaat nicht auf Verordnungen, die auf gesetzlichen Ermächtigungen beruhen, verzichten. Das Stimmvolk hat die Möglichkeit zu den Ermächtigungsgesetzen Stellung zu nehmen. Oft ist das Parlament nicht sachkundig genug, um selbst zweckmässige Regelungen zu treffen.

Bei der in Abs. 2 erwähnten Notverordnung handelt es sich um Massnahmen nach Art. 39 lit. d dieses Entwurfes. Obwohl der Hinweis auf die Notverordnung bei Harald Huber auf Ablehnung stiess, betrachtete Imboden sie für unbedenklich.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 65; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll

Art. 31: Gesetzes-Initiative [≈ Art. 44 BV-E 1959]

- (1) Einen Antrag auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes (Gesetzes-Initiative) können stellen:
 - a) der Bundesrat,
 - b) eine Kommission des Nationalrates oder des Ständerates,
 - c) jedes Mitglied der Bundesversammlung, sofern der Rat, dem es angehört, das Begehren nicht ablehnt,

- d) ein Fünzigstel der Aktivbürger,
 - e) jeder Kanton.
- (2) Eine Gesetzes-Initiative darf sich nur auf einen einzigen Gegenstand beziehen. Geht sie nicht vom Bundesrat aus, so darf sie keinen formulierten Gesetzestext enthalten; hingegen kann die verlangte Änderung durch allgemeine Richtlinien umschrieben werden.
- (3) Zu einer Gesetzes-Initiative der Aktivbürger oder eines Kantons erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung innert spätestens zweier Jahre Bericht und Antrag.
- (4) Geht die Gesetzes-Initiative von einer Kommission oder einem Mitglied der Bundesversammlung aus, so entscheidet die Bundesversammlung, ob diese als verbindlicher Auftrag oder als einfache Anregung dem Bundesrat zu überweisen sei. Wird sie als verbindlicher Auftrag überwiesen und legt der Bundesrat nicht innert der vom Gesetz festgelegten Frist einen den Auftrag erfüllenden Gesetzestext vor, so kann der Rat, in dem der Antrag eingebracht wurde, den Gesetzesvorschlag durch eine Kommission ausarbeiten lassen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Für grosse Diskussionen sorgte die Frage, ob die Gesetzesinitiative (Abs. 2) einen formulierten Gesetzestext enthalten darf oder nicht. Imboden war der Meinung, dass sich den Initianten auf dem Weg einer nicht formulierten Initiative mehr Chancen bieten. Harald Huber war für die formulierte Initiative, da der Bürger bei der Abstimmung weiss, worauf er sich einlässt und weil man auf diesem Weg die Behörden besser verpflichten kann.

Hans Huber war gegen die formulierte Gesetzesinitiative. Er befürchtete einen weiteren Qualitätsschwund in der Gesetzgebung.

Denn die Gesetzgebung sei eine Angelegenheit eingehendster und gründlichster Vorarbeiten und genauer Prüfung. Er gab zu bedenken, dass es schwieriger sei, gute Gesetze zu machen, als eine gute Verfassungsbestimmung. Würde man die Einführung der Gesetzesinitiative zulassen, dann nur die allgemeine Anregung. Bei dieser Lösung würde nach Hans Hubers Ansicht wohl bei den Initianten die Besorgnis entstehen, dass ihre Anregungen durch das Parlament verwässert und nicht im gewünschten Sinne realisiert würden.

Harald Huber widersprach den Auffassungen von Hans Huber und Max Imboden. Er kenne Initiativen aus dem Kanton St. Gallen, die sehr sorgfältig ausgearbeitet worden seien. Die formulierte Initiative habe ja vor allem bei Oppositionsgruppen eine grosse Bedeutung. In Imbodens Entwurf wäre das Bundesgericht dazu da, um über die richtige Erfüllung einer nicht formulierten Initiative zu wachen und allenfalls einzuschreiten.

In Abs. 2 ist der Grundsatz der Einheit der Materie festgeschrieben. Hans Huber bezweifelte, ob dieses Gebot nicht eher bei der Verfassungs- anstatt bei der Gesetzesinitiative zum Zug komme. Imboden gestand, dass er sich diese Frage gut überlegt habe. Die Lösung liege darin, den Begriff sachadäquat auszulegen. Harald Huber plädierte für eine weite Auslegung des Begriffes.

In Abs. 4 handelt es sich um eine Gesetzesinitiative auf Antrag einer Kommission oder eines Mitgliedes der Bundesversammlung und nicht um eine Volksinitiative. In diesem Fall erfolgt die Überprüfung nicht durch das Bundesgericht.

Im Dezember 1958 reichte die Sozialdemokratische Partei ein Volksbegehren auf Verwirklichung der Gesetzesinitiative ein. Das Parlament lehnte das Begehren ab, beauftragte jedoch den Bundesrat dazu eine allfällige Gesamtrevision des Initiativrechts zu prüfen.

Im Februar 1959 äusserte sich Imboden in einem NZZ-Artikel¹⁹ zu diesem Volksbegehren. Die Verfassung müsse etwas von allem anderen Recht Verschiedenes sein, etwas über diesem Stehenden. In die Verfassung [von 1874] seien Bestimmungen eingefügt worden, die nicht die staatliche Ordnung berühren, sondern nur Hinweise für die Ausführungsgesetzgebung enthalten. Die staatliche Grundordnung drohe ob der Fülle verfassungsfremden Stoffes zu ersticken. Im Artikel formuliert er daher drei Forderungen. Er möchte die formulierte Initiative preisgeben, zudem sollen die inhaltlichen Schranken der Volksinitiative schärfer umrissen werden (Hauptziel ist dabei die Gewährleistung einer unverfälschten Willensbildung.). Als Letztes wird die Einschaltung eines Verfassungsrichters gefordert. Letzteres solle dazu dienen, die dem Initiativrecht gesetzten Schranken zu sichern.

In einem weiteren Artikel, welcher in der Nationalzeitung²⁰ erschien, begrüsst Imboden den Antrag auf Überprüfung des Initiativrechts. Nach den 60 Teilrevisionen der Verfassung, sehe man ob dem schmückenden Zierrat den Zuschnitt nicht mehr. Das Initiativrecht sei revisionsbedürftig. Die Kontrolle über die Rechtmässigkeit von Volksbegehren müsse dem Bundesgericht übertragen werden. Darüber hinaus solle das Volk zwar die politischen Richtlinien setzen, die Übertragung in die Gesetzessprache jedoch durch die fachkundigen Behörden geschehen. Aus diesem Grund entspreche es einer sinnvollen Regelung, nur die nicht-formulierte Verfassungs- oder Gesetzesinitiative (Initiative in Form der allgemeinen Anregung) zuzulassen.

Imboden zeigte sich enttäuscht von den Ergebnissen des Ergänzungsberichtes des Bundesrates²¹ über das Volksbegehren für die Einführung der Gesetzesinitiative im Bund. Der Bundesrat anerkannte darin die Notwendigkeit der Gesamtrevision des Initiativrechts, aber nicht deren zeitliche Dringlichkeit. Wie Imboden in

19 NZZ vom 3.2.1959, Nr. 328, Abendausgabe, Blatt 6, S. 1 f.

20 Nationalzeitung vom 22.5.1960, Nr. 234, S. 3.

21 BB1 1960 II 873 ff.

einem späteren Artikel in der Nationalzeitung²² schrieb, sei jetzt die Zeit für die Totalrevision. Seit dem Ersten Weltkrieg seien Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen worden, ohne auf den inneren Zusammenhang mit den anderen Teilen der Verfassung zu achten. Ein weiterer Grund für die Ablehnung der Einrichtung der Gesetzesinitiative durch den Bundesrat läge in den föderalistischen Bedenken. Durch die Gesetzesinitiative werde das föderative Element überspielt, so Imboden. Während jedes Bundesgesetz der Zustimmung des Ständerates (damit der Mehrheit der Kantone) verlange, gäbe bei einer Abstimmung über die Gesetzesinitiative nur das Volksmehr den Ausschlag. Aus diesem Grund forderte Imboden, bei Abstimmungen über Gesetzesinitiativen sei auch das Ständemehr vorzusehen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 66 ff.; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

Art. 32: Weitere Befugnisse [≈ Art. 40 BV-E 1959]

In die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallen weiter:

- a) Massnahmen zur Wahrung der äusseren Unabhängigkeit, zur Aufrechterhaltung des innern Friedens und zur Durchsetzung der bundesmässigen Verpflichtung der Kantone;
- b) die Genehmigung von Staatsverträgen, die neue Verpflichtungen zur Folge haben;
- c) die Aufstellung des Voranschlages und die Abnahme der Rechnung;
- d) die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung, den Wirtschafts- und Sozialrat, den Rat für Bildung und Forschung

22 Nationalzeitung vom 8.11.1960, Nr. 520, S. 3.

sowie über den Geschäftsgang des Bundesgerichts, insbesondere die Genehmigung der von diesen Behörden zu erstattenden Geschäftsberichte;

- e) die vom Gesetz bezeichneten Verwaltungssachen, insbesondere die Bundesversammlung übertragenen Entscheide in Planungsfragen;
- f) die Wahl des Bundespräsidenten, des Vizepräsidenten und der Mitglieder des Bundesrates, die Wahl des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der Mitglieder des Bundesgerichtes und des Verfassungsgerichtes sowie die Wahl des Generals und der Verwaltungsdirektoren; die Wahl des Generals und der Verwaltungsdirektoren erfolgt auf Antrag des Bundesrates, die Wahl von Richtern auf Antrag eines gemeinsamen Ausschusses von Nationalrat und Ständerat.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Harald Huber und Kern begrüsst, die in lit. d vorgesehene Oberaufsicht über den Geschäftsgang des Bundesgerichtes. Gemäss Imboden lässt sich aus der Oberaufsicht des Bundesrates jedoch nicht auch ein Weisungsrecht ableiten. Er war der Meinung, dass Art und Umfang der Oberaufsicht über den Bundesrat in der Bundesverfassung nicht detailliert zu regeln seien.

Wahlen störte sich daran, dass der Bundesrat in einem Zug mit der Bundesverwaltung und den verschiedenen Räten genannt wird. Er würde es vorziehen, wenn nur die «Eidgenössische Verwaltung» erwähnt wird und der Bundesrat gar nicht. Damit war auch Imboden einverstanden.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 69 f.; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

Art. 33: Hilfsorgane [≈ Art. 42 BV-E 1959]

- (1) Für alle wesentlichen Aufgabenbereiche des Bundes sind in beiden Räten ständige Kommissionen zu schaffen.
- (2) Die Kommissionen beider Räte sind befugt:
 - a) Sachverständige beizuziehen,
 - b) unter Wahrung einer bestehenden Geheimhaltungspflicht Verwaltungsakten einzusehen,
 - c) Bundesbeamte anzuhören,
 - d) Berichte des Bundesrates, des Wirtschafts- und Sozialrates sowie des Rates für Bildung und Forschung einzufordern.
- (3) Zur Information, zur Vorbereitung von Berichten und zur Durchführung von Erhebungen steht den Mitgliedern der Räte, den Kommissionen und den Fraktionen der Verwaltungsdienst der Bundesversammlung zur Verfügung.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Wahlen fragte sich, ob die aufgeführten Punkte wirklich alle auf Verfassungsstufe geregelt werden müssen.

Mit der Regelung von lit. c stellte sich die Frage der Entbindung der Beamten von ihrer Geheimhaltungspflicht. Weiter wurde über die Zusammensetzung der verschiedenen Kommissionen diskutiert: wieweit die Kompetenz reicht und welche Beamten man anhören möchte. Imboden war dafür, dass es juristisch klare und saubere Lösungen für die Anhörung von Beamten braucht. Man dürfe nicht auf den Takt und das Fingerspitzengefühl der Beteiligten vertrauen.

Die in lit. d genannten Organe sind diejenigen, welche auch in dieser Verfassung erwähnt sind. Mehrheitlich wurde kein Anlass

gesehen, bei der Einforderung von Berichten auch noch den Bundesrat einzuschalten.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 70 ff.; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

Art. 34: Sessionen [≈ Art. 43 BV-E 1959]

- (1) Zeitpunkt und Dauer der ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung werden durch Gesetz bestimmt.
- (2) Eine ausserordentliche Sitzung der Bundesversammlung können verlangen: der Bundesrat, die Präsidenten der Räte gemeinsam sowie ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder des Ständerates.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Harald Huber war der Meinung, dass Abs. 1 nicht in die Verfassung gehört. Worauf Imboden entgegnete, dass die geltende Bundesverfassung dieselbe Regelung enthielte.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 76; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

3. Mitwirkung des Volkes

Art. 35: Referendum [≈ Art. 53 BV-E 1959]

- (1) Bundesgesetze sind vor ihrem Inkrafttreten dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen:
 - a) wenn es innert dreier Monate nach der Veröffentlichung von einem Hundertstel der Aktivbürger durch persönliche oder gemeinschaftliche Erklärung verlangt wird;

- b) wenn bei der Schlussabstimmung ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder des Ständerates eine Volksabstimmung verlangen.
- (2) In der Volksabstimmung entscheidet das einfache Mehr der Stimmen. Handelt es sich um Gesetze, die sich auf Art. 17 dieser Verfassung stützen, so ist zusätzlich das Mehr der Stände erforderlich, es sei denn, das Gesetz werde von drei Fünfteln der Stimmen angenommen.
- (3) Wird eine Vorlage verworfen, ohne dass die verwerfende Mehrheit einen Viertel der Stimmberechtigten erreicht, so kann die Bundesversammlung die einmalige Wiederholung der Abstimmung anordnen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imboden war sich bewusst, dass die Angabe eines Prozentsatzes in lit. a, einer Quote der Aktivbürger, gewisse Unsicherheit mit sich bringen kann. Die Quote bestimmt sich nach dem Ergebnis der Volkszählung. Harald Huber, Hans Huber und Stadler stimmten in ihrer Meinung überein, dass eine absolute Zahl einem Quorum vorzuziehen sei.

Die Regelung in lit. b stiess mehrheitlich auf Ablehnung. Hans Huber befürchtete eine Abwertung der Autorität des Parlamentes. Zudem sei es ein blosses Quorum und kein Minderheitenschutz. Harald Huber ging davon aus, dass bereits bei der Diskussion einer Vorlage mit dem Referendum gedroht werde. Eine solche Vorschrift würde die Vorbereitung noch mehr erschweren, da das Referendum vom Parlament ergriffen werden kann, ohne das Volk und ohne eine gewisse Anzahl Unterschriften.

Auch die Bestimmung über die Wiederholung einer Abstimmung bei erstmaliger Ablehnung in Abs. 3, erhielt kaum Unterstützung.

Die Stimmbeteiligung in der zweiten Runde wäre wohl kaum höher (Hans Huber), obwohl eine gewisse Mindestmehrheit an verworfenden Stimmen begrüsst wurde (Frl. Meier, Harald Huber).

Im Juni 1960 sprach Imboden in der Nationalzeitung²³ die tiefe Stimmbeteiligung an. Für ihn war sie Ausdruck einer krisenhaften Entwicklung der Referendumsdemokratie. Bei einer wichtigen Verfassungsänderung im Kanton Waadt seien gerade einmal 9.3 Prozent der Stimmberechtigten an die Urne gegangen. In der eidgenössischen Verfassungsabstimmung vom 29.5.1960 nur 39 Prozent der Bürger. Die junge Generation scheine die überkommenen Einrichtungen der Demokratie grundsätzlich in Frage zu stellen. Imboden schlug zur Lösung des Problems drei Varianten vor. Diese drei erläuterte er je in einem der folgenden Artikel in der Nationalzeitung. Es ging dabei um die Vertiefung des Bürgersinns, der Verbreiterung der Demokratie und der demokratischen Selbstdisziplin.

In einem weiteren Artikel der Nationalzeitung²⁴ machte sich Imboden nochmals Gedanken über den Rückgang der Stimmbeteiligung. Die Zunahme der Anzahl Volksabstimmungen mag eine Rolle spielen. Die Hauptursache sei es wohl kaum. Er beobachtete vielmehr, dass bei *grundsätzlichen* Fragen, welche für jedermann von Interesse sind, die Stimmbeteiligung stieg. Dieser Erkenntnis folgend rief er dazu auf, sich an den Grundfragen der Zeit zu orientieren.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#45*, S. 76 ff.; 6. Sitzung vom 2./4.9.1968 in Flims-Waldhaus, 2. Protokoll.

23 Nationalzeitung vom 17.6.1960, Nr. 276, S. 3.

24 Nationalzeitung vom 5.2.1961, Nr. 59, S. 5.

Art. 36: Ausschluss des Referendums bei Dringlichkeit [≈ Art. 54 BV-E 1959]

- (1) Die Bundesversammlung kann ein Gesetz, dessen Anwendung keinen Aufschub erträgt, mit Zustimmung des Bundesrates sofort in Kraft setzen.
- (2) Die über ein dringliches Bundesgesetz verlangte Volksabstimmung kann bis auf ein Jahr hinausgeschoben werden.
- (3) Wird das Gesetz vom Volke verworfen oder wird es vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig bezeichnet, so fällt es zwei Jahre nach seiner Inkraftsetzung dahin.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Harald Huber begrüsst die Bestimmung in Abs. 1. Er sah darin eine gewisse «Bremse» gegen mögliche Missbräuche. Dringlichkeitsbestimmungen waren nach Wahlen aufgrund der raschen Entwicklung unbedingt notwendig. Im Erfordernis der Zustimmung lag für Imboden ein Ansatz eines Vetorechtes und dies würde zu den Attributen der Exekutive gehören. Im Gegensatz zu den USA sei es bei uns nur ansatzweise vorhanden. Für Kern machte die Regelung in Abs. 1 auch deshalb Sinn, da der Bundesrat für die Vollziehung des Erlasses zuständig sei und am ehesten beurteilen könne, wie gross der Zeitbedarf sei. Für Hans Huber war die Dringlichkeitserklärung lediglich ein geschickter Schachzug, da dadurch das Referendum ausgeschaltet werde. Stadler war gegen die Möglichkeit des Bundesrates die vom Parlament beschlossene Dringlichkeitserklärung verhindern zu können.

Die in Abs. 3 festgelegte Frist von zwei Jahren nach Inkraftsetzung schien Harald Huber als zu lange.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 30 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 37: Volksabstimmung über Gesetzes-Initiativen [≈ Art. 55 BV-E 1959]

- (1) Will die Bundesversammlung einer von einem Kanton oder von mindestens einem Fünfzigstel der Aktivbürger ausgehenden Gesetzes-Initiative keine Folge geben und wird das Begehren nicht vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig bezeichnet, so entscheidet das Volk und Stände, ob die Bundesversammlung unter Vorbehalt des Referendums ein der Initiative entsprechendes Gesetz zu erlassen habe.
- (2) Die Bundesversammlung kann die Ablehnung der Initiative beantragen oder ihr einen eigenen Vorschlag gegenüberstellen. Werden Initiative und Gegenvorschlag angenommen, so gibt das grössere Volksmehr den Ausschlag.
- (3) Die Initiative bedarf der Gutheissung durch die Mehrheit des Volkes wie durch die Mehrheit der Stände, ein allfälliger Gegenvorschlag nur der Annahme durch das Volk.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Diesen Artikel muss man mit Art. 31 VE-Imboden 1967 in Beziehung setzen. Da die Gesetzesinitiative gemäss Imbodens Aussagen in der BV-1874 bereits bestand, einfach in Form der Verfassungsinitiative, wollte er sie offen zulassen. Es wäre eine Fiktion, die Gesetzesinitiative weiterhin abzulehnen. In zahlreichen Fällen habe man Änderungen vorgenommen, welche auf Gesetzesstufe gehörten. Realisiert habe man sie jedoch auf dem Wege der Verfassungsinitiative. Nach der damals geltenden Ordnung war kein Gesetz ergangen, ohne dass der Ständerat und somit die Kantone zugestimmt haben. Diese Überlegung veranlasste Imboden zur Bestimmung, bei der Volksabstimmung das Ständemehr zu verlangen. Damit die Stände sich nach wie vor zur Initiative äussern

können, hat er in Abs. 3 bei der Volksabstimmung das Ständemehr vorgesehen.

Aus Abs. 2 geht hervor, dass ein Gegenvorschlag schon im Vorverfahren ausgearbeitet werden kann. Werden in der Abstimmung beide angenommen, dann ist das grössere Volksmehr ausschlaggebend. Dabei handelt es sich um das System der Simultanabstimmung. Harald Huber empfand Imbodens Lösung als originell und konsequent. Er votierte lediglich dafür die formulierte Gesetzesinitiative zuzulassen.

Hans Huber beurteilte das System nur auf den ersten Blick als genial. Er gab zu bedenken, dass verschiedene Motive für die Stimmgabe massgebend sein könnten. Ferner befürchtete er, dass eigentliche Verfassungsfragen zum Gegenstand der Gesetzesinitiative gemacht werden. Ein Verfassungsgericht müsste hier die notwendige Korrektur garantieren.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 34 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

4. Bundesrat

Art. 38: Zusammensetzung und Wahl [≈ Art. 45 BV-E 1959]

- (1) Der Bundesrat besteht aus sieben Mitgliedern.
- (2) Es werden gewählt:
 - a) die Mitglieder des Bundesrates nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates auf vier Jahre; niemand darf ohne Unterbruch länger als zwölf Jahre dem Bundesrat angehören;
 - b) der Bundespräsident und der Vizepräsident des Bundesrates aus den Mitgliedern des Bundesrates auf zwei Jahre; niemand darf ohne Unterbruch länger als zwei Jahre das Amt des Bundespräsidenten ausüben; der Vizepräsident ist ohne Beschränkung wieder wählbar.

- (3) Scheidet ein Mitglied des Bundesrates durch Tod oder Rücktritt aus, so ist der Bundesrat als Ganzes neu zu wählen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imboden hält in seinem Verfassungsentwurf am Bestand von sieben Bundesräten fest. Er hat jedoch eine Vorliebe für einen Präsidenten ohne «Portefeuille». In der Stadt Zürich habe sich die Konzeption bewährt. Ferner habe er in Schweden feststellen können, dass dieses System grosse Vorteile aufweist. Darüber hinaus machte er darauf aufmerksam, dass die in diesem Artikel skizzierte Idee im Zusammenhang mit der Einführung von Verwaltungsdirektoren zu sehen sei. Diese hätten eine Vorbereitungsfunktion zu erfüllen. Die Schwierigkeiten, welche sich bei der Schaffung eines Präsidialdepartementes und der Beibehaltung von sieben Bundesräten ergäben, liessen sich durch die Einführung von Staatssekretären mindern.

Die Idee des Präsidialdepartementes und der Amtszeitbeschränkung stiess mehrheitlich auf Ablehnung. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe kritisierten, dass es insbesondere bei einer allfälligen Amtszeitbeschränkung schwierig sein könnte, jüngere Kräfte zu finden. Wahlen rief in der Diskussion in Erinnerung, dass seines Wissens die zwölfjährige Amtszeit in den letzten Jahren (Stand: 1968) nur zweimal überschritten worden sei, nämlich von den Herren Etter und Petitpierre.

Im Falle einer Amtszeitbeschränkung würde Imboden dafür eintreten, dass den Bundesräten nach Ablauf der Amtszeit ein Ruhegehalt zusteht.

Wahlen fragte sich, worin das Hauptmotiv von Abs. 3 besteht. Nebst der Stärkung des Kollegialgedankens ging es Imboden vor allem darum, in Bezug auf die Wahl der Exekutive grössere Freiheiten zu gewähren. Er war sich jedoch der Fragwürdigkeit der Lösung durchaus bewusst. Auch Harald Huber erachtete die in

Abs. 3 vorgesehene Neuwahl des Bundesrates als Ganzes als eher bedenklich und befürchtete einschneidende Konsequenzen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 38 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 39: Aufgaben des Bundesrats [≈ Art. 46 BV-E 1959]

Dem Bundesrat obliegt:

- a) die eidgenössischen Angelegenheiten gemäss Verfassung und Gesetz zu leiten;
- b) die Bundesgesetze, Bundebschlüsse und die Urteile des Bundesgerichts zu vollziehen, insbesondere Vollziehungsverordnungen zu Bundesgesetzen zu erlassen;
- c) den Bund nach aussen und gegenüber den Kantonen zu vertreten;
- d) solange die Bundesversammlung nicht zu handeln vermag, die zur Wahrung der äusseren Unabhängigkeit, zur Aufrechterhaltung des inneren Frieden und zur Durchsetzung der bundesmässigen Verpflichtungen der Kantone erforderlichen Massnahmen zu treffen;
- e) der Bundesversammlung Anträge zu stellen, namentlich Gesetzesentwürfe vorzulegen und die auf Grund von Gesetzes-Initiativen erhaltenen Aufträge zu erfüllen;
- f) der Bundesverwaltung im Rahmen von Gesetzen und Verordnungen Weisungen zu erteilen und die Verwaltung zu überwachen;
- g) soweit nicht das Bundesgericht zuständig ist, alle Verfügungen der Verwaltungs-Direktionen auf Beschwerde hin zu überprüfen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Bei diesem Artikel handelt es sich um eine technische Aufzählung der Aufgaben des Bundesrates: um Parallelkompetenzen der Exekutive und der Legislative. Die gleiche Ordnung bestand bereits in der damals geltenden Bundesverfassung, einfach unübersichtlicher.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 43 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 40: Hilfsorgane des Bundesrates [Gewisse Entsprechung in Art. 47 BV-E 1959]

- (1) Dem Bundesrat unterstehen der Bundeskanzler und der Justizkanzler.
- (2) Der Bundeskanzler sorgt für die Zusammenarbeit aller Zweige der Bundesverwaltung.
- (3) Der Justizkanzler wacht über die Verfassungsmässigkeit und die Gesetzesmässigkeit der Verwaltung. Seine Berichte sind dem Bundesrat sowie dem Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates mitzuteilen.
- (4) Bundeskanzler und Justizkanzler nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen des Bundesrates teil; sie haben die gleiche Stellung wie die Direktoren der Bundesverwaltung (Staatssekretäre).

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

In Abs. 2 wird die Hauptfunktion des Bundeskanzlers knapp skizziert.

Es war Imbodens Versuch die Idee des Ombudsmannes gedanklich zu verwirklichen. Der Justizkanzler wäre dem Bundesrat zu-

geordnet, da er bei der Änderung von Verordnungen und Dienst-anweisungen zu konsultieren wäre. Ein enger Kontakt zwischen ihm und der Exekutive sei daher nötig. Seine Funktion bestünde bspw. in der Überprüfung nichtbeschwerdefähiger Streitfälle. Zudem nähme er auch an den Bundesratssitzungen teil, aber nur in rein beratender Funktion. Eine Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe sprach sich dafür aus, dass der Justizkanzler nur in besonderen Fällen zu den Sitzungen heranzuziehen sei.

Ziel seiner Tätigkeit solle sein, Mängel aufzudecken und Verbesserungen vorzuschlagen. Hans Huber gab zu bedenken, dass man vom Justizkanzler nicht verlangen könne, in allen Verfassungs- und sämtlichen Rechtsfragen als Fachmann Stellung zu nehmen.

Gewählt würden die Justizkanzler nach Imbodens Vorstellung auf Antrag des Bundesrates durch die Bundesversammlung.

Harald Huber interessierte sich für Funktion und Kompetenzen des Justizkanzlers im Verhältnis zur Verwaltungs- und einer allfälligen Verfassungsgerichtsbarkeit. Aufgrund der Formulierung in Abs. 3 könnte man annehmen, dass sich die Tätigkeit des Justizkanzlers auch auf diese Bereiche erstreckt. In diesen zwei Gebieten hätte nach Imboden der Richter zu entscheiden, der Justizkanzler dürfe sich nicht einschalten. Für ihn hätte der Justizkanzler bei nichtbeschwerdefähigen Streitfällen eine wichtige Funktion. Eine weitere Aufgabe würde darin bestehen den Bürger zu belehren, ob ihm der Rechtsweg offen stehe. Im Verlaufe der Diskussion konnte Stadler Imboden (und auch die übrigen Arbeitsgruppenmitglieder) davon überzeugen, dass es zweckmässiger wäre, die Berichte des Justizkanzlers nur dem Bundesrat mitzuteilen. Wahlen stimmte diesem Vorschlag mit dem Hinweis auf die grosse Arbeitsbelastung der Ratspräsidenten zu.

Wahlen gefiel die von Imboden ausgestaltete Funktion des Justizkanzlers. Er sah darin eine Vorstufe zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Seine Tätigkeit könnte dazu beitragen, dass die Gerichtsbarkeit nicht in Anspruch genommen werde. Weniger befriedigt zeigte er sich von dessen Gleichstellung mit dem Bundeskanzler und

den Verwaltungsdirektoren, wie sie in Abs. 4 vorgesehen ist. Für ihn sollte sich die Position des Bundeskanzlers abheben und die Stellung eines echten Magistraten haben. Crespi wünschte sich die Einführung der Institution des Justizkanzlers. Er berichtete, dass sie im Kanton Tessin, wo er nach eigenen Aussagen diese Funktion ausübte, gute Erfahrungen gemacht haben. Zudem befürwortete er die Teilnahme an den Bundesratssitzungen. Es sei ein Fehler, dass er, Crespi, nicht an den Sitzungen dabei sei.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 47 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 41: Organisation der Verwaltung [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Die Bundesverwaltung ist gemäss Gesetz in Verwaltungsdirektionen und in selbständige Anstalten gegliedert.
- (2) Den Verwaltungs-Direktionen stehen die von der Bundesverwaltung gewählten Direktoren (Staatssekretäre) vor.
- (3) Die Organisation der selbstständigen Anstalten wird durch Gesetz bestimmt; der Bundesrat wählt die leitenden Behörden.
- (4) Für die Erfüllung zeitlich beschränkter Verwaltungsaufgaben sowie für Beratungsaufgaben kann die Bundesversammlung besondere Delegierte wählen; sie haben die gleiche Stellung wie die Direktoren der Bundesverwaltung (Staatssekretäre).

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Durch die Schaffung der Verwaltungsdirektoren würde die Arbeit des Bundesrates viel stärker auf die politische Ebene gelegt. Er würde von rein administrativen Tätigkeiten entlastet werden. Wahlen befürchtete, dass dadurch die Verwaltung zu mächtig werden

könnte. Bereits heute sei im Volke der Eindruck da, dass der Bundesrat zuweilen im luftleeren Raum handle. Wenn nun noch die Verwaltungsdirektoren zwischen dem Bundesrat und dem Parlament stünden, könnte dieses Gefühl verstärkt werden.

Für Imboden bewährte sich die heutige Doppelstellung des Bundesrates nicht. Der Bundesrat sei gleichzeitig an der Spitze der Politik und sollte zudem auch die Leitung der Administration innehaben. Seiner Ansicht nach müsste man den Bundesrat ein wenig von der Verwaltung abheben. Wenn zwischen dem Bundesrat und der Verwaltung Verwaltungsdirektoren, bzw. Staatssekretäre zwischengeschaltet wären, könne der Bundesrat sich auf die Aufsicht beschränken. Wahlen war überzeugt, dass Imbodens Lösung dazu führen würde, dass sich die Parlamentarier mit Einzelfragen vermehrt an die Staatssekretäre wenden würden, was zu einer grösseren Trennung und Verselbständigung der Verwaltung führte.

Im Falle der Schaffung eines Präsidialdepartementes liessen sich die Schwierigkeiten, welche dabei auftreten würden, durch die Einführung von Staatssekretären mindern. Imboden führte dazu aus, dass die Zahl der Verwaltungsdirektoren wesentlich grösser wäre als die Zahl der Departemente. Es wäre problemlos möglich, eine Vielzahl von Direktoren in einer nützlichen Weise den einzelnen Departementen zuzuteilen.

Imboden versuchte in dieser Bestimmung die Grundtypen der Verwaltungseinheit zu charakterisieren. Für Diskussion sorgte die Zuständigkeit der Wahl der Direktoren. Man fürchtete die «Verpolitisierung», sowohl bei der Wahl durch den Bundesrat als auch durch die Bundesversammlung.

Quellen: BAR, E4110B#1982/163#41*, S. 61 f.; 4. Sitzung vom 25./27.1.1968 in Locarno, 3. Protokoll.

BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 39 und 52; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 42: Verhältnis von Bundesrat und Bundesverwaltung [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Jedes Mitglied des Bundesrates, ausgenommen der Bundespräsident, leitet eine oder mehrere Verwaltungsdirektionen. Die Zuteilung erfolgt durch den Bundesrat. In gleicher Weise wird die Vorbereitung der vom Bundesrat zu erledigenden Angelegenheiten selbständiger Anstalten einzelnen Mitgliedern des Bundesrates zugewiesen.
- (2) Der Bundespräsident sichert mit Hilfe des Bundeskanzlers die Zusammenarbeit der gesamten Bundesverwaltung.
- (3) Der Vizepräsident des Bundesrates leitet die Direktion oder die Direktionen, die die auswärtigen Angelegenheiten behandeln.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Zu Beginn seiner Erläuterungen betonte Imboden, dass er sich der Fragwürdigkeit des Artikels bewusst sei. In Abs. 1 wird eine abweichende Struktur der Verwaltung dargelegt. Der zweite Absatz skizziert die Freistellung des Bundespräsidenten von der Leitung einer oder mehrerer Verwaltungsdirektionen und abschliessend wird die Stellung des Vizepräsidenten als Leiter der auswärtigen Angelegenheiten festgelegt. Mit der Regelung in Abs. 3 ging es Imboden darum, die Stellung desjenigen aufzuwerten, welcher die Aussenbeziehungen betreut.

Die besondere Stellung des Vizepräsidenten zeigt sich auch darin, dass er gemäss Art. 38 Abs. 2 lit. b VE-Imboden 1967 ohne Amtszeitbeschränkung wieder gewählt werden kann.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 53; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

5. Bundesgericht

Art. 43: Zusammensetzung und Wahl [≈ Art. 49 und Art. 50 BV-E 1959]

- (1) Die Zahl der Bundesrichter wird vom Gesetz festgelegt.
- (2) Die Bundesrichter werden von der Bundesversammlung bis zur Erreichung der vom Gesetz zu bezeichnenden Altersgrenze auf jeweils acht Jahr gewählt.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Je mehr man die Amtsdauer erstreckt, desto akuter wird die Frage einer allfälligen Altersgrenze. Diese Überlegung veranlasste Imboden zur Redaktion von Abs. 2.

Harald Huber, selbst Bundesrichter, berichtete in der Sitzung, dass bereits einmal die Absicht bestanden habe, auf Gesetzesstufe eine Altersgrenze für die Bundesrichter vorzusehen. Man habe darauf verzichtet, und stattdessen eine Art «gentlemen's agreement» zwischen dem Bundesgericht und dem Parlament abgeschlossen, wonach die Herren Bundesrichter mit 70 Jahren zurücktreten. Weiter gab er zu bedenken, dass die Bundesrichter die verbindliche Fixierung einer Altersgrenze nicht besonders gerne sähen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 54.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 44: Aufgaben [≈ Art. 48 und Art. 51 BV-E 1959]

- (1) Das Bundesgericht übt die gesamte Rechtspflege aus, die in den Bereich des Bundes fällt.

(2) Es beurteilt:

- a) gegenüber Bundesbehörden die Rechtmässigkeit aller Verfügungen und die rechtliche Begründetheit aller erhobenen Ansprüche;
- b) gegenüber den kantonalen Gerichten die Übereinstimmung aller Urteile mit dem Bundesrecht und mit den kantonalen Verfassungen; Urteile über vermögensrechtliche Streitigkeiten mit geringem Streitwert und ohne grundsätzliche Bedeutung können durch Bundesgesetz der Nachprüfung durch das Bundesgericht entzogen werden.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Dieser Artikel bestimmt die eigentliche Struktur des Bundesgerichtes. Es soll wenn immer möglich an den Entscheid der Vorinstanz anknüpfen, d.h. als Rechtsmittelinstanz tätig sein. Imboden war ein Anhänger des Systems, welches dem Bürger einen Anspruch auf zwei nachgeordnete Instanzen zugesteht. Abs. 1 bestimmt, dass nur Entscheide, die bis anhin beim Bundesrat lagen, vom Bundesgericht gefällt werden sollen. Kern gab zu bedenken, dass es Fälle gäbe, bei denen es um die äussere und innere Sicherheit der Eidgenossenschaft gehe. Seiner Meinung nach wäre es zweckmässig, dass in diesem Bereich ausschliesslich der Bundesrat in letzter Instanz zuständig sei. Politische Überlegungen und Erfahrungen des Bundesrates aufgrund seiner Funktion sollten den Rechtsschutzgedanken überwiegen. Hans Huber wandte ein, dass man dem Bundesgericht im Vergleich zum Status quo etwas entzüge, erklärte man den Bundesrat in diesem Gebiet alleine für zuständig.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 54 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 45: Verfassungsgericht [≈ Art. 52 BV-E 1959]

- (1) Das Verfassungsgericht besteht aus elf Mitgliedern, von denen sechs Bundesrichter und fünf Rechtslehrer an schweizerischen Hochschulen sind.
- (2) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtes werden in gleicher Weise gewählt wie die Bundesrichter.
- (3) Das Verfassungsgericht beurteilt:
 - a) die Übereinstimmung der von den kantonalen Gerichten gemäss Art. 11 Abs. 4 dieser Verfassung gefällten Urteile mit dem Bundesrecht und mit der Kantonsverfassung;
 - b) die Übereinstimmung der Kantonsverfassungen, der Vereinbarungen zwischen den Kantonen und der kantonalen Gesetze mit dem Bundesrecht und dem kantonalen Verfassungsrecht;
 - c) staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kanton und zwischen Kantonen;
 - d) Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden;
 - e) die Rechtmässigkeit von Bundesgesetzen, von Staatsverträgen des Bunds, von Bundesbeschlüssen sowie von Verordnungen des Bunds; Bundesgesetze können nur innert eines Monats seit Beginn der Referendumsfrist, Staatsverträge nur bis zur Genehmigung durch die Bundesversammlung überprüft werden;
 - f) Streitigkeiten über die Ausübung der Volksrechte im Bund, insbesondere über die Gültigkeit von eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.
- (4) Urteilt das Verfassungsgericht über einen Erlass der Bundesversammlung, über einen Staatsvertrag oder über einen Beschluss des

Volkes in Bund und Kantonen, so hat es als Gesamtbehörde zu entscheiden.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imboden setzt das Vorhandensein kantonaler Verfassungsgerichte voraus (Art. 11 Abs. 4 VE-Imboden 1967). Im Entwurf für einen vereinigten Kanton Basel ist erstmals ein kantonales Verfassungsgericht vorgesehen.

Imboden wies darauf hin, dass das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht nur auf die Frage der Überprüfung von Bundesgesetzen reduziert werden soll. Auch wenn es stimmt, dass die Thematik, sowie die Überprüfung von Staatsverträgen, zu den meisten Meinungsverschiedenheiten führte. Bei den übrigen Aspekten handelte es sich um die Übertragung von bereits bestehenden Kompetenzen auf ein Verfassungsgericht.

Wahlen war mit Abs. 1 ganz und gar nicht einverstanden. Dies käme einer Beschränkung der Auswahl gleich und wäre politisch kaum möglich. Hans Huber stimmte dieser Meinung zu. Imboden war sich bei der Redaktion dieses Absatzes bewusst, dass diese Bestimmung nicht ernst zu nehmen sei. Er wollte nur zum Ausdruck bringen, dass er eine besondere Zusammensetzung für die spezielle Funktion des Gerichtes anstrebte.

Zum Thema «Verfassungsgerichtsbarkeit» hielten Imboden und (Bundesrichter) Harald Huber je ein Referat. Max Imboden als Befürworter und Huber als Gegner.

In der achten Sitzung der Arbeitsgruppe erläuterte Imboden seine These. Wird ein besonderes Verfahren der Verfassungsgerichtsbarkeit geschaffen, so können in diesem, so Imboden, immer nur ganz bestimmte qualifizierte Fälle einbezogen werden. In seiner täglichen Arbeit müsse der Richter jedoch immer wieder auf die Verfassung zurückgreifen. Dies werde als «implizierte Verfassungsgerichtsbarkeit» bezeichnet. Im Bereich der Verwal-

tungsgerichtsbarkeit solle die implizierte Verfassungsgerichtsbarkeit die Regel sein. Damit in jedem Fall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht möglich ist, sprach er sich für eine Ausweitung der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Daneben gäbe es die Verfassungsgerichtsbarkeit im qualifizierten Verfahren.

Imboden unterscheidet dabei drei Kategorien. Die eine Kategorie ist diejenige, bei welcher bereits eine Überwachung und Kontrolle durch das Bundesgericht vorhanden ist. Ferner Fälle, die in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallen. Bei diesen müsse man es sich seiner Meinung nach überlegen, ob sie nicht ans Bundesgericht oder allenfalls an ein neu zu schaffendes Verfassungsgericht überwiesen werden sollten. Bei der dritten Kategorie geht es um die Hauptfrage einer Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Imboden sprach die Schaffung neuer Möglichkeiten der Verfassungskontrolle an. Er warf die Frage auf, ob die Bundesversammlung einer richterlichen Kontrolle unterworfen werden solle oder nicht. In diesem Zusammenhang müsse geprüft werden, ob Bundesgesetze einer richterlichen Überprüfung unterstellt werden sollen.

Auch bei der Organisation der Verfassungsgerichtsbarkeit hatte Imboden klare Vorstellungen. Wichtig war ihm, dass die Überprüfung möglichst konzentriert erfolgen soll. Die Verfassungsgerichtsbarkeit sei beim Bundesgericht zu bündeln. Ausgeübt werden soll sie nur durch Bundesrichter. Das Prinzip der Konstanz war für ihn massgebend. Die gewählten Richter sollen durch keine Stellvertreter ersetzt werden. Eine Variante würde darin bestehen, dass neben den Bundesrichtern auch aussenstehende Juristen beigezogen werden, wobei die Bundesrichter zahlenmässig überwiegen würden.

Harald Huber erläuterte in derselben Sitzung seine Sicht auf die Verfassungsgerichtsbarkeit. Seine Hauptfrage war das Problem der Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit, insbesondere auf Bundesgesetze. Die eigentliche Streitfrage liege darin, ob der Gesetzgeber der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellt werden solle

oder nicht. Der Status quo habe sich seiner Auffassung nach im Grossen und Ganzen bewährt. Die Fälle, in denen das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit, speziell die Überprüfung von Bundesgesetzen, als Mangel empfunden werde, seien äusserst spärlich.

Er gab zu bedenken, dass es viel schwieriger sei, nachträglich eine richterliche Überprüfung der Bundesgesetze etc. einzuführen als dies noch 1848 oder 1874 der Fall gewesen wäre. Zudem wäre die Bestellung der Richter politischen Einflüssen unterworfen.

Am 29. Mai 1960 schrieb Max Imboden in seiner Kolumne «Publius» in der Nationalzeitung²⁵, dass nur das Bundesgericht Hüterin des eidgenössischen Verfassungsrechtes sein könne. In seiner Kolumne zum Thema «Gesetzesinitiative» wiederholte er einmal mehr die Forderung nach der Überprüfbarkeit der Zulässigkeit eines Volksbegehrens durch das Bundesgericht.

Im Jahre 1962 veröffentlichte Imboden einen Aufsatz zur «Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz»²⁶. Nach einer Gesamtbeurteilung der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit formulierte er abschliessend seine Vorschläge zur Verbesserung des seiner Meinung nach lückenhaften Systems. In seinen Augen liegt der fundamentale Mangel darin, dass Hoheitsakte des Bundes nicht der Verfassungsbeschwerde unterliegen. Die Lösung liege im Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund und der Zulassung der Verfassungsbeschwerde gegenüber Verordnungen des Bundes. Imboden schloss mit der Forderung nach der Überprüfbarkeit aller Entscheidungen über die Zulässigkeit von Volksbegehren durch den Verfassungsrichter.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#51*, S. 9 ff. und 15 ff.; 8. Sitzung vom 27./28.1.1969 in Solothurn, 2. Protokoll.

25 Nationalzeitung vom 29.5.1960, Nr. 244, S. 5.

26 Verfassungsgerichtsbarkeit der Schweiz, in: Max Imboden, Staat und Recht, Basel, 1968, S. 257.

6. Andere Bundesbehörden

Art. 46: Wirtschafts- und Sozialrat [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Der Wirtschafts- und Sozialrat berät die Bundesbehörden in allen wirtschaftlichen und sozialen Fragen von allgemeiner Bedeutung. Er prüft insbesondere alle Entwürfe zu Wirtschafts- und Sozialgesetzen des Bundes.
- (2) Die Hälfte der Mitglieder wird nach Massgabe des Gesetzes von den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen des Landes bezeichnet; die andere Hälfte wird vom Bundesrat gewählt.

Gemeinsame Bemerkungen zu Art. 46-48

Bei diesen Räten handelt es sich um konsultative Gremien, nicht um weitere Kammern des Parlamentes. Mit der Einsetzung der genannten Räte liessen sich bestimmte Ziele verfolgen: die Integration einer «apolitischen Elite», die Gewährleistung einer sachgemässen Beratung, sowie den Ersatz oder zumindest Teilersatz des, Imbodens Meinung nach, unbefriedigenden Vernehmlassungsverfahrens.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 59; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Kommentar zu Art. 46 gemäss den Kommissionsprotokollen

Beim Wirtschafts- und Sozialrat handelt es sich nach Wahlen um ein ausgesprochenes Hilfsorgan der Bundesbehörden, um ein Gremium mit rein beratender Funktion. Daher fragte er sich, ob die Überschrift «andere Bundesbehörden» richtig sei.

Harald Huber sah gewisse Vorteile bei diesem Rat, er gab jedoch zu bedenken, dass er die Gesetzgebung stärker präjudizieren könnte,

als dies durch das Vernehmlassungsverfahren damals geschah. Ein starkes Gremium könnte sogar den Bundesrat an die Wand spielen. Dies befürchtete auch Stadler. Imboden konnte diesen Einwand mit seinen diesbezüglich guten Erfahrungen aus dem Wissenschaftsrat zerstreuen. Hans Huber und Wahlen befürworteten das «Experiment» eines solchen Rates. Letzterem war es ein Anliegen, dass es im Rat eine Garantie für die angemessene Vertretung der verschiedenen Sprachen gab.

Hans Huber und Harald Huber berichteten, dass sie bei den Studenten gegenüber dem Ständerat in seiner damaligen Form eine ausgesprochene Abneigung feststellten. Dennoch hielt Hans Huber es für unmöglich den Ständerat durch diesen Rat zu ersetzen. Sonderinteressen und wirtschaftliche Macht sollten nicht bestimmend sein, sondern Fachwissen und Interessen der Gemeinschaft.

Auch die Frage der Wahl in Abs. 2 wurde kontrovers diskutiert. Imboden hatte eine gewisse Vorliebe für den von Kern geäußerten Vorschlag. Nach diesem sollte die Hälfte der Mitglieder durch die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen vorgeschlagen und durch den Bundesrat gewählt werden. Imboden zog ein geringeres Vorschlagsrecht der Verbände vor, da diese seiner Erfahrungen nach zuweilen unbefriedigende Empfehlungen machten.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 59 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 47: Rat für Bildung und Forschung [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Der Rat für Bildung und Forschung ist das beratende Organ des Bundes in allen allgemeinen Fragen der Ausbildung, der Forschung, der Wissenschaft und der Kultur.

- (2) Wahlbehörde ist der Bundesrat. Das Gesetz bestimmt die Zusammensetzung des Rates und das Vorschlagsecht bei der Wahl seiner Mitglieder.

Kommentar zu Art. 47 gemäss den Kommissionsprotokollen²⁷

Mit dem Rat für Bildung und Forschung möchte Imboden ein einziges übergeordnetes Organ mit zweckmässiger Struktur schaffen. Dieses hätte eine integrierende Wirkung, denn es würde sich mit wichtigen Fragen der Ausbildung, Forschung, Wissenschaft und Kultur beschäftigen. Momentan gäbe es in diesen Bereichen viele Organe, welche sich in Struktur und Aufgaben überschneiden, da sie schlecht voneinander abgegrenzt seien.

Angesichts der lebhaften Diskussion zu Art. 46 gab es zu diesem Artikel keine besonderen Bemerkungen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 59 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 48: Gemeinsame Vorschriften [keine Entsprechung im BV-E 1959]

- (1) Beide Räte bestehen aus höchstens fünfzig Mitgliedern. Sie stehen, wenn sie als Gesamtheit tagen, unter dem Vorsitz eines Mitgliedes des Bundesrates.
- (2) Die Mitglieder werden auf jeweils vier Jahre gewählt, oder bestellt.
- (3) Die in der Sache zuständigen Direktoren der Bundesverwaltung und Leiter selbständiger Anstalten sowie die weiteren vom Gesetz bezeichneten Vertreter der Verwaltung haben in beiden Räten beratende Stimme.

²⁷ Siehe auch die gemeinsamen Bemerkungen zu Art. 46–48, S. 192.

- (4) Nach Massgabe eines selbst erlassenen und vom Bundesrat zu genehmigenden Reglementes gliedern sich die Räte in Abteilungen. Die Abteilungen haben die Aufgabe, die Empfehlungen des Rates vorzubereiten.

Kommentar zu Art. 48 gemäss den Kommissionsprotokollen²⁸

Keine besonderen Bemerkungen.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 65.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Fünfter Abschnitt: Revision der Verfassung

Art. 49: Voraussetzungen [≈ Art. 57 und Art. 60 BV-E 1959]

- (1) Die Bundesverfassung kann jederzeit als Ganzes oder in einzelnen Teilen revidiert werden.
- (2) Durch Verfassungsrevision kann die freiheitliche, die demokratische und die bundesstaatliche Gestalt der Eidgenossenschaft nicht geändert werden.
- (3) Es können nur Vorschriften in die Verfassung aufgenommen werden, die sich auf die Grundordnung der Eidgenossenschaft beziehen und deren zeitliche Geltung nicht beschränkt ist.
- (4) Die revidierte Bundesverfassung oder der revidierte Teil der Verfassung treten in Kraft, wenn sie angenommen worden sind; von der Mehrheit der stimmenden Aktivbürger, die zugleich mindestens einem Viertel der Stimmberechtigten entspricht, sowie von der Mehrheit der Stände. Die Kantone sind befugt, den Aktivbürgern die Annahme oder Verwerfung der Vorlage zu empfehlen.

²⁸ Siehe auch die gemeinsamen Bemerkungen zu Art. 46–48, S. 192.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Mit der Vorschrift in Abs. 2 legte Imboden fest, dass gewisse Grundsätze nicht geändert werden können. Er kodifizierte in diesem Absatz die herrschende Lehre, welche jedoch nicht unbestritten war. Für ihn hatte diese Bestimmung ihre Berechtigung und sie sei in rechtlicher und praktischer Sicht von Bedeutung. Er verwies darüber hinaus auf ausländische Verfassungen, welche zum Teil Inflexibilitätsbestimmungen aufwiesen, welche viel weiter gespannt seien als Abs. 2. Harald Huber hielt den Schutz gewisser verfassungsrechtlicher Grundsätze für ein Zeichen der Schwäche. In seinen Augen schien es ein Unding zu sein, einige Verfassungsgrundsätze der Revidierbarkeit zu entziehen. Eine derartige Schranke könnte nicht verhindern, ein erstrebtes Ziel auch auf ausserrechtlichem Weg zu erreichen. Die Aufgabe jeder Generation sei es, der Verfassung den Inhalt zu geben von dessen Richtigkeit sie überzeugt sei. Huber und Stadler waren sich in ihren Meinungen einig, dass es ausserordentlich schwer wäre zu entscheiden, wann überhaupt die freiheitliche und demokratische Gestalt tangiert oder gefährdet wäre.

Hans Huber gab zu bedenken, dass innerhalb gewisser Schranken ungeheuer viele Revisionsmöglichkeiten, Möglichkeiten der Änderung der bestehenden Ordnung, vorhanden sind. Für ihn stand fest, dass es der jeweils lebenden Generation nicht zusteht, schrankenlos sämtliche Grundwerte anzutasten.

In Abs. 3 wollte Imboden das Problem des verfassungswesentlichen Inhaltes zur Diskussion stellen. Er war sich der Fragwürdigkeit der Bestimmung bewusst. Im Einzelfall zu bestimmen, was sich auf die Grundordnung bezieht, und was nicht, wäre eine schwierige Auslegungsfrage, so Harald Huber. Auch Hans Huber stellte die Zweckmässigkeit der Regelung in Frage. Es liege in der Natur der Sache, dass es immer wieder verfassungsmässig verankerte Lösungen und Interessen gäbe, welche nicht auf Verfassungsebene gehörten.

Abs. 4 ist Imbodens Versuch eine Aufwertung der Standesstimmen zu verwirklichen. Das Mindestquorum hat für ihn durchaus seine Berechtigung. Denn es ist seiner Meinung nach Unsinn, wenn eine Verfassungsänderung nur von einem kleinen Teil der Stimmberechtigten angenommen bzw. abgelehnt wird. Harald Huber äusserte grosse Bedenken bezüglich dieser Regelung, auch wenn er die Idee durchaus nachvollziehen konnte. Imboden würde indirekt eine zu grosse Stimmbeteiligung voraussetzen. Hans Huber unterstützte die Idee wonach mit dem «doppelten Mehr» ein Zufallsmehr ausgeschaltet werden sollte. Ob sie allerdings auch zweckmässig wäre, bezweifelte er.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 65 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 50: Teilrevision [≈ Art. 58 BV-E 1959]

- (1) Der Vorschlag für eine Teilrevision der Verfassung ist auf dem Wege der Bundesgesetzgebung auszuarbeiten.
- (2) Neue Bestimmungen sind nach dem Zeitpunkt ihres Erlasses geordnet als Zusätze der Verfassung beizufügen.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Bei Abs. 1 handelt es sich um eine technische Vorschrift.

Mit der provozierenden Bestimmung in Abs. 2 wollte Imboden dazu beitragen, dass die Klarheit und Übersichtlichkeit der Verfassung gewahrt bleibt. Er verwies auf die Vereinigten Staaten, wo die neuen Bestimmungen als Zusätze, sog. Amendments, der Verfassung beigelegt werden.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 70; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Art. 51: Gesamtrevision [\approx Art. 59 BV-E 1959]

- (1) Die Gesamtrevision der Verfassung ist auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zu beschliessen.
- (2) Ist die Gesamtrevision beschlossen, so ist ein Verfassungsrat zu bestellen. Der Verfassungsrat entspricht nach Zusammensetzung und Wahl der Vereinigten Bundesversammlung. Mitglieder anderer Bundesbehörden, ausgenommen des Bundesrates, sind in den Verfassungsrat wählbar.
- (3) Der Verfassungsrat legt seinen Entwurf Volk und Ständen vor.

Ankara, 30. September 1967: überarbeitet am 23. Oktober 1967.

Kommentar gemäss den Kommissionsprotokollen

Imbodens Hauptgedanke war die Bestellung eines Verfassungsrates. Damit verbunden ist die Frage, welche Massnahmen im Hinblick auf eine mögliche Totalrevision zu treffen sind. Der Verfassungsrat, so wie er in Abs. 2 vorgesehen ist, ist ein Gremium, welches nach Zusammensetzung und Wahl dem Parlament entspricht. Es tritt in Bezug auf einen ganz bestimmten Auftrag, nämlich die Gesamtrevision der Verfassung, an die Stelle des Parlamentes. Beinahe alle Kantonsverfassungen sahen damals [in den 1960er-Jahren] die Möglichkeit der Einsetzung eines Verfassungsrates vor. Er war überzeugt, dass die Bundesversammlung nie in der Lage sein werde, die Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen. Das geltende Differenzbereinigungsverfahren verunmögliche die Behandlung und Durchführung einer Totalrevision durch das Parlament. Bestärkt wurde Imboden in dieser Auffassung durch seine Tätigkeit im Basler Verfassungsrat. Im Zweikammersystem liesse sich eine Totalrevision nicht durchführen.

Dass der Bundesrat nicht in den Verfassungsrat wählbar war, hatte seinen Grund in Imbodens Erfahrungen mit dem Basler Verfassungsrat. Das Vorhandensein einer Regierung mit Führungsfunktion ist, seiner Meinung nach, dringend notwendig. Die Arbeiten in den Ausschüssen des Basler Verfassungsrates hätten gelitten, da keine eigentliche Führung bestanden hatte. Stadler hingegen vertrat die Meinung, dass mit der Konzeption des Verfassungsrates die Idee verbunden sei, dass keine Regierung bestehe. Seines Erachtens sollten Bundesräte auch gewählt werden können. Die Lösung, wonach in verschiedenen Kantonen die Mitglieder der Exekutive in den Verfassungsrat wählbar seien, war für Imboden nicht mehr vertretbar. Bei diesen Fällen würde es sich um ein historisches Relikt aus der Zeit um 1830 handeln, als die Gewaltentrennung noch nicht bestand. Auch Harald Huber war der Ansicht, dass sich der Bundesrat auf seine Regierungsfunktion beschränken und seine eigenen Vorschläge dem Verfassungsrat gegenüber vertreten sollte. Dies wäre eine konsequente Lösung.

Harald Huber pflichtete zudem Imbodens Äusserungen bei, wonach das Parlament mit der Gesamtrevision überfordert wäre. Auch Wahlen war davon überzeugt. Er fragte sich, ob gar auf dem Wege der Partialrevision ein solcher Rat vorzusehen wäre.

Quelle: BAR, E4110B#1982/163#49*, S. 70 ff.; 7. Sitzung vom 18./20.11.1968 in Basel, 3. Protokoll.

Literatur über Max Imboden und seine Werke seit der Gedenkschrift «Der Staat als Aufgabe» von 1972

DAUM MATTHIAS, Helvetisches Malaise, *Die Zeit*, 18.6.2014, S. 11.

ENGI LORENZ, Max Imboden (1915–1969), *ius.full* 2/10, S. 74–77.

IMBODEN DIETER M., Max Imboden, der Unbekannte, Vortrag an einem Anlass zu Ehren von Max Imboden an der Juristischen Fakultät der Universität Basel am 26. Januar 2012, abgedruckt in: *Commentationes Historiae Iuris Helveticae*, Band 9, Bern 2012, S. 165–180.

KLEY ANDREAS, Geschichte des öffentlichen Rechts, Zürich/St. Gallen 2015, 2. Aufl., S. 398–415.

DERS., Max Imboden, Aufbruch in die Zukunft, in: Häberle Peter/Kilian Michael/Wolff Heinrich, *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, Berlin/Boston, 2015, S. 877–890.

DERS., Max Imboden, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Band 6, Basel 2007, S. 587.

KÖLZ ALFRED, Das „Helvetische Malaise“ von Max Imboden, Alfred Kölz (1944–2003), *Beobachtungen*, Zürich/St. Gallen 2008, S. 23–27.

KREIS GEORG, *Das Helvetische Malaise. Max Imbodens historischer Zurfur und seine überzeitliche Bedeutung*, Zürich 2011.

DERS., Max Imboden als engagierter Staatsbürger, Vortrag an einem Anlass zu Ehren von Max Imboden an der Juristischen Fakultät der Universität Basel am 26. Januar 2012, abgedruckt in: *Commentationes Historiae Iuris Helveticae*, Band 9, Bern 2012, S. 141–144.

KUNZ ROLAND, Max Imboden als Lehrer des öffentlichen Rechts an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, Vortrag an einem Anlass zu Ehren von Max Imboden an der Juristischen Fakultät der Universität Basel am 26. Januar 2012, abgedruckt in: *Commentationes Historiae Iuris Helveticae*, Band 9, Bern 2012, S. 145-163.

SCHINDLER DIETRICH (jun.), Max Imboden (1915-1969), in: Merz Hans/Schindler Dietrich/Walder Hans Ulrich (Hrsg.), *Juristengenerationen und ihr Zeitgeist, Zum 200-jährigen Bestehen des Verlages Schulthess*, Zürich 1991, S. 191-193.